

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. V. K., b) M. S., c) D. K., d) H. S., e) Ing. I. Š., f) J. K.,** všichni zastoupeni JUDr. Antonínem Novákem, advokátem advokátní kanceláře Felix a spol. s. r. o., se sídlem U Nikolajky 5, Praha 5, proti odpůrci: **Obec Zdiby,** se sídlem Průběžná 11, Zdiby, zastoupena Mgr. Petrem Panýrem, advokátem, se sídlem Vocelova 603/5, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 – územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, č. j. 1452/2010,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatelé se domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno opatření obecné povahy č. 1/2010 – územní plán obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, č. j. 1452/2010.

Navrhovatelé v návrhu doručeném tomuto soudu dne 31. 8. 2011 uvedli, že hlavním a zásadním důvodem jejich nesouhlasu s novým územním plánem obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010 je skutečnost, že tento plán vychází z územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006. Územně plánovací dokumentací z roku 2006 bylo zcela nepřijatelným způsobem dotčeno jejich vlastnické právo. Nový územní plán z roku 2010 vznikl úpravou ve smyslu ustanovení § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon"), a proto muselo zůstat zachováno vymezení veřejně prospěšných staveb,

veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch. Šlo tedy fakticky o pouhou formální transformaci podmíněnou přijetím nové úpravy stavebního zákona, ačkoliv obsah uvedených územních plánů zůstal prakticky nezměněn.

Navrhovatelé se především domnívají, že územní plán z roku 2006 byl přijat v rozporu s předepsaným procesním postupem, což mělo za následek poškození jejich subjektivních práv jako spoluvlastníků pozemků, kterých se územní plán týká. V jejich spoluvlastnictví se nachází významná část (cca 7 %) území dotčených územním plánem; v jediném případě však nebylo rozhodnuto o změně způsobu využití pozemků na čisté nebo smíšené bydlení. Stalo se tak přesto, že v rámci územního plánu se plocha určená pro čisté nebo smíšené bydlení zvětšila o cca 25 %, a odhadem 9 % pozemků s původním využitím orná půda nebo zahrada bylo změněno na čisté nebo smíšené bydlení. V tomto případě šlo proto o libovůli orgánu místní samosprávy. To ostatně dokládá i počet návrhů na zrušení územního plánu z roku 2006. Třeba dodat to, že pro území obce Zdiby v minulosti neexistoval územní plán. V obci byla vyhlášena stavební uzávěra, v provádění staveb se však nicméně pokračovalo na základě četných výjimek udělovaných selektivně obcí (o tom svědčí výstavba rodinných domků na čtyřech pozemcích v k. ú. Brnky, aniž by v rozhodnutí odpůrce bylo uvedeno, že na jednom z těchto pozemků bude vystavěno 156 rodinných domků). Jelikož nebyli účastníky územních řízení, nemohou doložit své tvrzení územními rozhodnutími. Z nich by však bylo patrno, jak se dodržovala stavební uzávěra. Správnímu soudu nepřísluší posuzovat funkčnost územního plánu, ale jen jeho zákonnost. Nevyhovění návrhům na změnu funkčnosti jejich pozemků však vede k omezení vlastnických práv, které jim přísluší, a to diskriminačně ve vztahu k vlastníkům pozemků, kterým i přes existenci stavební uzávěry, bylo umožněno na vybraných pozemcích provést rezidenční výstavbu. Ostatně na pozemku parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby existují stavby inženýrských sítí, které byly provedeny na základě příslušných stavebních povolení, a proto je rozhodnutí o funkčním využití pozemku jako „zahrada“ v rozporu s jejich legitimním očekáváním.

Tento plán byl Zastupitelstvem obce Zdiby schválen, aniž by si obec jako pořizovatel opatřila všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů státní správy. V rozporu s ustanovením § 15 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb. si odpůrce neopatřil stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu a obvodního báňského úřadu k návrhu územního plánu. Opominutí těchto stanovisek by mohlo mít za následek porušení jejich veřejných subjektivních práv (právo na příznivé životní prostředí nebo právo na zdraví).

Absence dohodovacího řízení s dotčenými orgány státní správy při pořizování územně plánovací dokumentace z roku 2006 pak měla za následek porušení ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Šlo jmenovitě o stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 27. 11. 2006, č. j. 8933-215/HOK/06/Šub a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 22. 11. 2006, č. j. 130748/2006. Odpůrce toto tvrzení odmítá s tím, že krajskou hygienickou stanici vyzval k dodatečnému splnění této povinnosti, která své stanovisko dodala dne 4. 12. 2006, jež bylo do návrhu územního plánu doplněno. Stanovisko krajského úřadu pak bylo doručeno ještě dříve, než mohla být urgence zaslána. Existují však důvodné pochybnosti o věrohodnosti těchto tvrzení odpůrce, a nelze tak vyloučit možnost, že uvedená urgence

mohla být vytvořena až následně. Jinak by stanoviska musela být součástí vyhodnocení projednávání územního plánu. Absence dohodovacího řízení rovněž mohla mít za následek porušení jejich veřejných subjektivních práv (právo na příznivé životní prostředí nebo právo na zdraví).

Schvalování územního plánu z roku 2006 proběhlo i v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby. Tento jednací řád stanoví v části II, § 3 bodu 5, že „písemné materiály, určené pro zasedání zastupitelstva, předkládá navrhovatel v počtu 11 výtisků prostřednictvím Obecního úřadu Zdiby, a to tak, aby bylo možno tyto materiály doručit členům zastupitelstva nejpozději 7 dnů před zasedáním“. Stanovisko orgánu územního plánování (Krajského úřadu Středočeského kraje) však bylo doručeno odpůrci až dne 27. 12. 2006 (odpůrce to ve vyjádření potvrzuje). Již z tohoto důvodu nemohla být dodržena lhůta pro doručení uvedeného stanoviska zastupitelům (zasedání zastupitelstva za účelem schválení územního plánu z roku 2006 se konalo dne 29. 12. 2006 v 8,30 hod.). Vzhledem k významu závazného stanoviska nadřízeného orgánu nelze souhlasit s argumentací odpůrce, že šlo toliko o stanovisko kladné (nikoliv měnící záměr projednat a schválit územní plán). Cílem procesních úprav citovaného jednacího řádu je poskytnout voleným zástupcům nezbytný prostor k prostudování předkládaných materiálů. Jednací řád nelze považovat pouze za jakýsi vnitřní předpis, jehož porušení nezakládá nezákonnost přijatého rozhodnutí. Návrh územního plánu a všechny ostatní materiály ani nebyly zastupitelům předloženy v písemné podobě, nýbrž na nosiči dat (CD). Výběr nosiče přitom ale mohl negativně a diskriminačně znevýhodnit některé členy zastupitelstva.

Zastupitelstvo obce Zdiby po schválení územního plánu z roku 2006 schválilo i „ úpravu územního plánu obce Zdiby podle závěrů pořizovatele k vyhodnocení projednání jeho návrhu“. Takový postup byl v rozporu se zákonem. Odpůrce tak v konečném důsledku provedl změnu již schváleného územního plánu obce Zdiby a teprve až touto změnou zanesl do již schváleného územního plánu požadavky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů státní správy i jiných fyzických a právnických osob. Odpůrce tak porušil ustanovení § 31 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, podle něhož se na obsah zadání, konceptu a návrhu změn územně plánovací dokumentace, stejně jako na jejich projednávání, přiměřeně vztahují ustanovení § 20 až 29 stavebního zákona z roku 1976. V důsledku porušení těchto zákonných ustanovení nadřízený orgán územního plánování – Krajský úřad Středočeského kraje – nemohl posuzovat konečnou verzi územního plánu z roku 2006 z hlediska jeho souladu se stavebním zákonem z roku 1976 a ostatními právními předpisy. Tento stav je proto v rozporu s ustanovením § 20 až § 29 stavebního zákona z roku 1976. Odpůrce nemá pravdu v tom, pokud ve vyjádření tvrdí, že nejde o změnu územního plánu podle § 31 stavebního zákona z roku 1976, ale jen o jeho úpravu. Pojem „úprava územně plánovací dokumentace“ je pojem používaný vyhláškou č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, který je však použit v souvislosti s pořizováním této dokumentace, nikoliv v souvislosti s jejím schvalováním. Jednalo se tedy o změnu územního plánu a nikoliv o její úpravu. Proto bylo namístě postupovat podle § 31 stavebního zákona z roku 1976.

Pořizovatel územně plánovací dokumentace nedostál ani své povinnosti „kvalifikovaně se zabývat„ jejich námitkami jako vlastníků dotčených pozemků (§ 21 odst. 4, § 22 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976). Rozhodnutí o námitce v tom směru, že

„pozemek parc. č. 53/22, k. ú. Zdiby, je dle údajů KN druhem pozemku „zahrada“, jeho zařazení do funkční plochy Z 04 „zeleň sídelní-návrh“ je proto odůvodněno a v souladu se schváleným souborným stanoviskem“, nenaplňuje základní požadavky na odůvodnění a vykazuje znaky svévole. Pouhý odkaz na druh pozemku uvedený v katastru nemovitostí je v rozporu s účelem územního plánování, které upravuje krajinný ráz. V odůvodnění pak zejména absentoval odkaz na konkrétní stanoviska dotčených orgánů, které by se k námitce, resp. k návrhu na změnu funkčního využití vyjadřovaly.

Navrhovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil územní plán obce Zdiby, schválený usnesením Zastupitelstva obce Zdiby dne 29. 12. 2006, nově schválený týmž zastupitelstvem jako opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 12. 10. 2010.

Odpůrce v písemném vyjádření k podanému návrhu především poukazuje na vysokou míru obecnosti návrhu. Řada výhrad vůči územnímu plánu z roku 2006 je proklamativního charakteru, bez bližší specifikace konkrétního subjektivního práva, které by bylo dotčeno napadeným opatřením obecné povahy.

V prvé řadě je třeba uvést, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit ze žádného právního předpisu, bez ohledu na to, jaký je podíl konkrétního vlastníka na území řešeném územním plánem. Skutečnost, že není nárok na změnu funkčního využití pozemku již judikoval Nejvyšší správní soud v několika rozsudcích (např. v rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 106, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151). I když v rámci územního plánování nebylo přihlédnuto k požadavkům navrhovatelů na změnu způsobu využití jejich pozemků na čisté nebo smíšené bydlení, nebyla a ani nemohla být bez dalšího dotčena jejich vlastnická práva. Způsob využití pozemků ve vlastnictví navrhovatelů zůstal i po přijetí územního plánu stejný jako byl před jeho přijetím. V souvislosti se změnou ve způsobu využití pozemků však navrhovatelé zmiňují jen jediný příklad, a to pozemek parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby. Ani ze skutečnosti, že mělo dojít ke zvětšení plochy určené pro čisté nebo smíšené bydlení, však nelze automaticky dovozovat nárok na provedení stejné změny u všech dalších vlastníků pozemků, kteří o takovou změnu požádali. Je tomu tak proto, že smyslem územního plánování je komplexní řešení funkčního využití území a vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území. Cílem územního plánu je pak vyvážit zájmy jednotlivých osob a zájmy na rozvoji území a ochraně přírody. Při projednávání územního plánu a při posuzování individuálních zájmů vlastníků pozemků musí obec konfrontovat tyto individuální zájmy s různorodými a mnohdy opačnými zájmy v území. Konečné posouzení toho, zda navrhované změny jsou vhodné či nevhodné vzhledem k ostatním zájmům v území, je pak na odpůrci. Odpůrce proto odmítá tvrzení navrhovatelů, že postupoval selektivně či v rozporu s legitimním očekáváním a že bezprecedentně zasáhl do vyváženého a harmonického využití územním plánem řešeného území.

Nelze souhlasit ani s výtkou, že se odpůrce nekvalifikovaně zabýval námitkami a vyjádřeními navrhovatelů ve vztahu k požadavku na změnu využití pozemku parc. č. 53/22 k. ú. Zdiby. Územní plánování totiž velmi úzce souvisí s účelovou kategorizací půdy. Z tohoto důvodu proto vychází ze stávajícího zařazení pozemků, zejména v situaci, kdy obec dosud neměla zpracovaný územní plán. Územní plán je tak současně projektem

případné budoucí změny dosud existujícího zařazení pozemků. Navrhovatelé s vysokou pravděpodobností – s ohledem na tehdejší absenci územního plánu – proto vyšli při konstatování změny ze stavu využití pozemků v katastru nemovitostí. Jinak námitky navrhovatelů byly vypořádány v souladu s právními předpisy, a v případě, že jim nebylo vyhověno, byly sděleny i důvody, proč se tak stalo. Povinnost zdůvodnit nevyhovění námitce s odkazem na konkrétní stanoviska dotčených orgánů však nelze dovodit ze žádného právního předpisu.

V souladu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120), nestačí, pokud navrhovatelé namítají porušení procedurálních pravidel, které sice mohlo objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, aniž současně tvrdí, že se nezákonnost dotýká jejich právní sféry. Navrhovatelé nemají oprávnění podat actio popularis. Přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy je proto ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s. dána jen tehdy, pokud je tvrzeno zkrácení vlastních práv. Navrhovatelé ale v řadě případů postupují zcela opačně. Tak např. tvrdí, že opomínání stanovisek a absence dohadovacího řízení by mohla mít za následek porušení jejich veřejných subjektivních práv jako práva na příznivé životní prostředí nebo práva na zdraví. Navrhovatelé však již netvrdí skutečné porušení konkrétního subjektivního hmotného práva, což je základní podmínkou přípustnosti návrhu (uvádějí pouze potencionální a ničím nepodloženou možnost porušení jejich ústavního práva na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví, kterých se lze v souladu s čl. 42 Listiny základních práv a svobod domáhat jen v mezích daných prováděcími zákony). K obsahu námitek a výhrad navrhovatelů je třeba uvést i to, že celá řada těchto námitek obsažených v návrhu (např. věrohodnost tvrzení odpůrce týkající se stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje, neopatření si všech potřebných stanovisek dotčených orgánů státní správy, absence dohodovacího řízení s dotčenými orgány státní správy, schvalování územního plánu v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby, schvalování územního plánu v rozporu s ustanovením § 31 stavebního zákona z roku 1976, apod.) byla již vyřešena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 106, a závěry tam vyslovené jsou plně použitelné i pro toto řízení. Předcházející územní řízení pak nemají žádnou souvislost a vazbu k předmětu tohoto řízení a žádný vliv na posouzení zákonnosti opatření obecné povahy – územního plánu obce Zdiby. Není proto nezbytné a účelné doplňovat řízení jednotlivými územními rozhodnutími. Obecně závazná vyhláška obce Zdiby č. 6 ze dne 29. 12. 2006, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu obce Zdiby, byla navíc zrušena usnesením Zastupitelstva obce Zdiby v souvislosti s přijetím nového územního plánu, a to ke dni účinnosti tohoto plánu, tj. ke dni 28. 10. 2010.

Odpůrce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zamítl návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 12. 10. 2010.

Ve věci bylo nařízeno ústní jednání, při kterém odpůrce setrval na výše uvedených stanoviscích (navrhovatelé se jednání nezúčastnili).

Nejvyšší správní soud v této věci přezkoumává zákonnost opatření obecné povahy č. 1/2010 – územní plán obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, pod č. j. 1452/2010. Toto opatření obecné povahy současně výslovně

ukončilo platnost a účinnost předchozí územně plánovací dokumentace. Dnem účinnosti územního plánu obce Zdiby dne 28. 10. 2010 pozbyl platnosti územní plán obce Zdiby, schválený dne 29. 12. 2006, a byla též zrušena obecně závazná vyhláška obce Zdiby č. 6/2006, kterou se vyhlašuje závazná část územního plánu obce Zdiby, jež nabyla účinnosti dne 29. 12. 2006. Z obsahu územního plánu obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, resp. z jeho odůvodnění vyplývá, že při pořizování a vydávání tohoto územního plánu se postupovalo podle přechodného ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona formou úpravy územně plánovací dokumentace schválené před 1. 1. 2007 (územního plánu obce Zdiby, schváleného dne 29. 12. 2006). Účelem tohoto přechodného ustanovení je umožnit „transformaci" celé dosavadní územně plánovací dokumentace obce, tedy její závazné i směrné části, na územní plán nebo regulační plán a přitom zachovat věcné řešení takto upravované územně plánovací dokumentace. Právní úprava přitom nepředpokládá, aby tato „transformace" zahrnovala zásahy do dosavadní územně plánovací dokumentace obce, které budou mít dopad na změnu koncepce a funkce území. Postup úpravy není stavebním zákonem podrobně upraven. Proto se vychází z podstaty úpravy popsané v § 188 odst. 1 stavebního zákona, z rozdílů mezi starou a současnou právní úpravou obsahu územního plánu a z obsahu a pořizování návrhu územního plánu. Při úpravě se především předkládá schvalujícímu orgánu k projednání přímo návrh územního plánu (po jeho úpravě v souladu s platnými právními předpisy) bez zpracování a projednání předchozích etap, tj. bez zadání, popřípadě konceptu územního plánu. Úpravou nelze ani vymezovat nově zastavitelné plochy, resp. nelze řešit jednotlivé záměry variantně (ty lze vymezit pořízením změny územního plánu, která však nemůže být prováděna současně s úpravou), a měnit využití již vymezených ploch. Výsledkem úpravy dosavadní územně plánovací dokumentace podle § 188 odst. 1 stavebního zákona je pak nový územní plán, jež zachovává původní koncepci rozvoje území obce (výsledkem změny územně plánovací dokumentace ve smyslu ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona vždy bude původní územní plán sídelního útvaru nebo územního plán obce se změněnou závaznou částí). Výsledkem úpravy územně plánovací dokumentace ve smyslu § 188 odst. 1 stavebního zákona, schválené před 1. 1. 2007, je tedy nový územní plán ze dne 12. 10. 2010, který má svůj právní osud.

Nejvyšší správní soud bude proto při přezkoumávání zákonnosti opatření obecné povahy č. 1/2010 – územní plán obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, č. j. 1452/2010, vycházet z výše uvedených úvah.

Řízení v této věci bylo zahájeno dne 31. 8. 2011 doručením návrhu Nejvyššímu správnímu soudu a nebylo skončeno do 31. 12. 2011. Dne 1. 1. 2012 nabyl účinnosti zákon č. 303/2011 Sb. ze dne 6. 9. 2011, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který novelizoval i některá ustanovení, jež se týkají řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nejvyšší správní soud proto musel nejprve uvážit o otázce, zda dokončit řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle soudního řádu správního, ve znění účinném do 31. 12. 2011, či podle znění účinného od 1. 1. 2012. Zákon č. 303/2011 Sb. v přechodném ustanovení (čl. II. bod 9) stanovil, že řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Z této dikce Nejvyšší správní soud došel k závěru, že v projednávané věci musí dokončit řízení podle soudního řádu správního ve znění účinném do 31. 12. 2011.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Klíčovou otázkou zde je posouzení aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zákonná úprava (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatelů, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatelé tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jim náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jejich právní sféry.

Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky postupoval podle závazných směrnic, které stanovil rozšířený senát tohoto soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupné na www.nssoud.cz.). Testu stanovenému rozšířeným senátem navrhovatelé vyhovují bez jakýchkoli pochybností. Jsou vlastníky, resp. spoluvlastníky, celé řady nemovitostí [pozemků parc. č. 53/22, 53/33, 53/34, 53/36, 53/47, 53/159, 53/169, 53/170, 57/1, 57/2, 57/10, 57/12, 67 a 448 v k. ú. Zdiby] v území regulovaném napadeným územním plánem. Navrhovatelé přitom tvrdí, že vydáním napadeného územního plánu došlo ke zkrácení jejich subjektivních hmotných práv [např. nesouhlas s určením pozemku parc. č. 53/22 jako plocha ZV (zeleň na veřejných prostranstvích), přestože pozemek byl zainvestován inženýrskými sítěmi v souladu schváleným zastavovacím výkresem pro první etapu zástavby Zdiby-jih s určením pro umístění objektu občanské vybavenosti, nesouhlas se zákresem některých inženýrských sítí na pozemku parc. č. 53/22 a 53/34, protože zákres neodpovídá skutečnosti, nesouhlas s WD5-Nová Průběžná (parc. č. 57/1, 53/34, 53/36, 53/159, 53/169, 53/170), kde není souhlas vlastníků pozemků s touto stavbou, nesouhlas se zařazením ploch ve spoluvlastnictví ve vazbě na zámecký areál a na remízek parc. č. 76 jako plochy NZ (plochy zemědělské – orná půda), nesouhlas s VPS WT2a - Dešťová zdrž (parc. č. 53/22, 53/33), kde je pochybný smysl této nádrže, nesouhlas s VPS WT2b – Odvodňovací příkop (parc. č. 53/22, 53/36 53/47), kde stavba rovněž nemá smysl, nesouhlas s VPS WD4b, stavba 519 (parc. č. 448, 57/2, 57/10, 57/12, 67) bez výsadby doprovodné izolační zeleně]. Tím dochází ke krácení jejich práv, konkrétně práva užívat nemovitosti ve svém vlastnictví k účelům, které považují za prospěšné. Tato tvrzení navrhovatelů nelze vyvrátit. Nejvyšší správní soud má za to, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod., v zásadě omezuje každého vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem. Z uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za nepochybné, že navrhovatelé jsou osobami oprávněnými k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu, a to jak jeho části tak i celku.

I když Nejvyšší správní soud není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán důvody návrhu, neznamená to, že „*soudní 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, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dostupné též na www.nssoud.cz). 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*“.

Nejvyšší správní soud je tedy v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí překročit návrh, který učinili navrhovatelé. Naproti tomu není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že Nejvyšší správní soud může navrhovateli napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatelé vytkli.

Třeba rovněž zdůraznit, že byť mohou navrhovatelé namítat porušení procesních pravidel při pořizování územního plánu, přesto „*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 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Nejvyšší správní soud se 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*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 6 Ao 1/2009 – 98, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud také vychází z toho, že podle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje správní soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Správní soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. Algoritmus přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem se tedy skládá z kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální (správní soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy).

Ve světle shora uvedených úvah a jednotlivých kroků algoritmu přezkumu přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

Není pochyb o tom, že napadené opatření obecné povahy – územní plán obce Zdiby - schválené Zastupitelstvem obce Zdiby dne 12. 10. 2010 pod č. 1/2010 skutečně představuje opatření, které je přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že Zastupitelstvo obce Zdiby mělo dne 12. 10. 2010 pravomoc schválit a vydat usnesením pod č. 1/2010, č. j. 1452/2010 nový územní plán obce Zdiby jako opatření obecné povahy. Tento závěr lze opřít o dikci ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zabývat se nejprve otázkou, zda odpůrce nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Zde je třeba odkázat zejména na hlavu druhou části druhé stavebního zákona, přímo nazvanou „Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu“; dle jejíhož ustanovení § 5 odst. 1 vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona mimo jiných též orgány obcí. Podle odstavce 3 téhož paragrafu orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, které je také součásti hlavy druhé části druhé, pak výslovně uvádí, že „*zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán.*“ Je tedy zřejmé, mimo jiné právě i z citovaných ustanovení stavebního zákona, že odpůrce mohl svým opatřením obecné povahy vydat územní plán. Není přitom dále v projednávané věci sporu ani o tom, že by odpůrce překročil svoji působnost prostorovou či osobní. Odpůrce nepřekročil ani svou časovou působnost, neboť postupoval podle platného a účinného právního předpisu. Pokud tedy odpůrce vydal přezkoumávané opatření obecné povahy, kterým je územní plán obce, pak nepochybně postupoval v mezích své působnosti. Na tomto místě lze tedy uzavřít, že napadené opatření obecné povahy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu.

Nejvyšší správní soud proto považuje za prokázané, že územní plán jako opatření obecné povahy byl schválen orgánem, jež k tomu měl pravomoc a v rámci jeho působnosti. Navrhovatel ostatně ani nevznesl ve vztahu k prvnímu a druhému kroku algoritmu žádné námitky.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval třetím krokem algoritmu soudního přezkumu, tedy posouzením, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

Ze správního spisu plyne, že předmětný územní plán byl řádně schválen zastupitelstvem obce Zdiby dne 12. 10. 2010. Následně bylo toto opatření obecné povahy oznámeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou ode dne 13. 10. 2010 do 29. 10. 2010, tedy po dobu více jak 15 dnů, které nabylo účinnosti 28. 10. 2010.

Stavební zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem se územní plán vydává a v tomto směru odkazuje na správní řád. Podle ustanovení § 43 odst. 4 poslední věty

stavebního zákona platí, že „územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.“ Ustanovení § 54 odst. 2 téhož zákona lze proto označit za ustanovení toliko kompetenční povahy, které přisuzuje zastupitelstvu obce právo vydat územní plán, přičemž blíže neuvádí, jakým způsobem se tak má dít.

Za rozhodující pro výklad toho, jakým způsobem se opatření obecné povahy v těchto případech vydává, je proto třeba považovat ustanovení § 173 správního řádu, podle něhož opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou, a toto nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky.

Navrhovatelé vznesli ve svém návrhu námitku, že předmětný územní plán ze dne 12. 10. 2010 byl zastupitelstvem schválen, aniž by si obec jako pořizovatel opatřila všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů státní správy (v rozporu s ustanovením § 15 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb. si neopatřila stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu a Obvodního báňského úřadu v Kladně k návrhu územního plánu). Opominutí těchto stanovisek by pak mohlo mít za následek porušení jejich veřejných subjektivních práv (právo na příznivé životní prostředí nebo právo na zdraví).

Z obsahu spisu vyplývá, že navrhovatelé neupřesnili (až na Ministerstvo průmyslu a obchodu a Obvodní báňský úřad v Kladně), které ze stanovisek pořizovatel neobstaral. Ministerstvo průmyslu a obchodu v dopise ze dne 18. 8. 2009, č. j. 29347/2009/05100, sdělilo k návrhu územního plánu, že k územně plánovací dokumentaci neuplatňuje žádné připomínky, protože v k. ú. Zdiby se nenacházejí výhradní ložiska nerostných surovin. Obdobně Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku ze dne 21. 9. 2009, sp. zn. 5545/500/09, sdělilo, že na katastrálním území obce Zdiby se nenalézají ložiska nerostných surovin, chráněná ložisková území či dobývací prostory vedené v evidenci. Další omezující faktory, nepříznivě ovlivňující území (sesuvy či poddolovaná území) nejsou v posuzovaném území známy. Z těchto důvodů pak nejsou žádné připomínky k návrhu územního plánu. Obě ministerstva sdělily totéž již v dopisu ze dne 13. 7. 2005, zn. 28120/2005/03300, (Ministerstvo průmyslu a obchodu) a stanovisku ze dne 23. 6. 2005, zn. 500/1066/50231/05, (Ministerstvo životního prostředí) a Obvodní báňský úřad v Kladně ve stanovisku ze dne 30. 6. 2005, zn. 5523/05/630/HOR/STŘ, k zadání územního plánu, protože se v řešeném území nenachází dobývací prostor.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že námitka obsažená v návrhu není opodstatněná. Je tomu tak proto, že navrhovatelé nekonkretizují, který požadavek uvedených dotčených orgánů nebyl zohledněn, když uvedené správní orgány neměly k územně plánovacím podkladům žádné připomínky. Navíc z ní není ani zřejmé, jak se dané pochybení mělo konkrétně dotknout právní sféry navrhovatelů.

Navrhovatelé v další námitce poukázali na to, že absence dohodovacího řízení s dotčenými orgány státní správy při pořizování územně plánovací dokumentace z roku 2006 měla za následek porušení ustanovení § 22 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Jmenovitě šlo o stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 27. 11. 2006, č. j. 8933-215/HOK/06/Šub a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru

životního prostředí a zemědělství, ze dne 22. 11. 2006, č. j. 130748/2006. Krajská hygienická stanice své stanovisko dodala až po urgenci odpůrce, která tak mohla být vytvořena dodatečně. Jinak by muselo být stanovisko součástí vyhodnocení projednávání územního plánu obce Zdiby. Absence dohodovacího řízení pak mohla mít za následek porušení veřejných subjektivních práv (právo na příznivé životní prostředí nebo právo na zdraví).

Ve Zprávě o projednání návrhu územního plánu obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006 je konstatováno, že pro podávání stanovisek, připomínek, námitek a nesouhlasů byla v souladu s ustanovením § 22 odst. 2 a 4 stavebního zákona z roku 2006 stanovena jednotná lhůta 15 dnů, a to do dne 23. 11. 2006. V této lhůtě sdělily všechny dotčené orgány státní správy svá stanoviska, vyjma Krajské hygienické stanice Středočeského kraje a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, které je nezaslaly včas. Pořizovatel proto v souladu s ustanovením § 22 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 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 z roku 1976. Tato výzva (urgence ze dne 24. 11. 2006, č. j. 2006/217/Vj) byla krajské hygienické stanici doručena dne 27. 11. 2006. Obecní úřad dne 4. 12. 2006 obdržel stanovisko krajské hygienické stanice (k poštovní přepravě předáno dne 1. 12. 2006). 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. Pokud jde o Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vyzval pořizovatel tento dotčený orgán státní správy, aby nejpozději do patnácti dnů od posledního dne vystavení návrhu, tedy do 23. 11. 2006, uplatnil stanovisko. Obecní úřad obdržel stanovisko krajského úřadu dne 30. 11. 2006 (k poštovní přepravě předáno dne 29. 11. 2006). Krajský úřad neměl námitky k územnímu plánu z hlediska zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, ani podle zákonů č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, ve znění pozdějších předpisů, a č. 100/2001 Sb. Z vyhodnocení projednávání návrhu územního plánu obce Zdiby (příloha 6 dokladů o projednání a schválení územního plánu obce Zdiby, s. 2, poř. číslo 4) posléze vyplývá, že odpůrce stanovisko vzal na vědomí. Do dne 29. 12. 2006 tak byla stanoviska obou dotčených orgánů již k dispozici. Navrhovatelé ale neuvedli, jak konkrétně se jich tvrzené pochybení dotklo.

Odpůrce tak postupoval v souladu s ustanovením § 22 odst. 2 a 5 stavebního zákona z roku 1976, když vyzval Krajskou hygienickou stanici Středočeského kraje, která své stanovisko v zákonné lhůtě nedodala, k dodatečnému splnění povinnosti (urgence ze dne 24. 11. 2006). Krajská hygienická stanice své stanovisko dodala dne 4. 12. 2006, jež bylo po akceptaci připomínky doplněno do návrhu územního plánu. Stanovisko Krajského úřadu

Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, bylo však doručeno ještě dříve, než mohla být urgence zaslána. Proto u krajského úřadu nebylo stanovisko již urgováno. Lze proto vyloučit domněnky navrhovatelů stran možnosti, že by uvedená urgence mohla být vytvořena až následně. Obě stanoviska tak byla prokazatelně předmětem vyhodnocení projednávání územního plánu.

Navrhovatelé namítli ve svém návrhu i to, že schvalování územního plánu z roku 2006 proběhlo v rozporu s Jednacím řádem obecního zastupitelstva obce Zdiby. Je tomu tak proto, že písemné materiály určené pro zasedání zastupitelstva byly zastupitelům doručeny v rozporu s ustanovením § 3 bodu 5 jednacího řádu, schváleného dne 30. 11. 2006, a to ještě nikoliv v požadované formě.

Podle ustanovení § 3 odst. 5 jednacího řádu „písemné 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 č. j. 172064/2006/KUSK, tedy stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování podle § 25 stavebního zákona z roku 1976, bylo vydáno dne 27. 12. 2006. Pokud tedy 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.

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.

Porušení vnitřních pravidel jednání zastupitelstva nemělo vliv na zákonnost usnesení řádně přijatého zastupitelstvem.

Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 29. 12. 2006, č. 4/2006, 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 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 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.

Uvedená skutečnost proto nemá důsledky na platnost přijatého usnesení ze dne 29. 12. 2006, kterým byl schválen územní plán obce Zdiby.

Navrhovatelé v návrhu namítli, že Zastupitelstvo obce Zdiby po schválení územního plánu z roku 2006 schválilo i „ úpravu územního plánu obce Zdiby podle závěrů pořizovatele k vyhodnocení projednání jeho návrhu“. Takový postup byl v rozporu s ustanovením § 31 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, neboť odpůrce v konečném důsledku provedl změnu již schváleného územního plánu obce a teprve až touto změnou zanesl do již schváleného územního plánu požadavky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů státní správy i jiných fyzických a právnických osob. V důsledku porušení těchto zákonných ustanovení nadřízený orgán územního plánování – Krajský úřad Středočeského kraje – nemohl posuzovat konečnou verzi územního plánu z roku 2006 z hlediska jeho souladu se stavebním zákonem z roku 1976 a ostatními právními předpisy.

Nejvyšší správní soud z usnesení zastupitelstva ze dne 29. 12. 2006 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 z roku 1976, je existence územního plánu, který má být změněn. V posuzovaném případě se nejednalo o změnu ve smyslu § 31 stavebního zákona z roku 1976. Podle ustanovení § 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, č. j. 6 Ao 3/2007 - 116, „*situaci, kdy při projednávání návrhu jsou vzneseny námitky, a tyto námitky vyžadují případný zásah do návrhu (přičemž není v zákoně stanoven, či připuštěn další krok projednání této úpravy) stavební zákon nijak neřešil. Zůstává tak otázkou, jak by mělo být vlastně s námitkami uplatněnými při projednávání návrhu naloženo – když úprava návrhu již není možná – a současně vypořádání námitek je povinné.* [...]*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 z roku

1976. Navíc je třeba konstatovat, že navrhovatelé nebyli danými úpravami dotčeni na svých právech, zejména vzhledem k vzdálenosti lokalit, kterých se změny týkaly.

Pod třetí krok algoritmu spadá také otázka, zda napadené opatření obecné povahy vyhovuje zákonným požadavkům na odůvodnění, resp. zda je přezkoumatelné.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu proto „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1795/2009, dostupný též na www.nssoud.cz).

Podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu z roku 2004 musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu z roku 2004 plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004 je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění. Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, jehož součástí je rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu), nepostrádá způsobilé rozhodovací důvody.

Navrhovatelé ve své námitce vytýkají odpůrci zcela obecně to, že pořizovatel územně plánovací dokumentace nedostál své povinnosti „kvalifikovaně se zabývat„ námitkami vlastníků dotčených pozemků (§ 21 odst. 4, § 22 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976). Jediná konkrétní výhrada, která brojí proti rozhodnutí o námitce spočívá v tom, že „pozemek parc. č. 53/22, k. ú. Zdiby, je dle údajů KN druhem pozemku „zahrada“, jeho zařazení do funkční plochy Z 04 „zeleň sídelní-návrh“ je proto odůvodněno a v souladu se schváleným souborným stanoviskem“. Tento závěr vykazuje znaky svévole, postrádá věcné odůvodnění a nenaplňuje základní požadavky kladené na odůvodnění. Pouhý odkaz na druh pozemku uvedený v katastru nemovitostí je přitom v rozporu s účelem územního plánování, jež upravuje krajinný ráz. V odůvodnění pak zejména absentuje odkaz na konkrétní stanoviska dotčených orgánů, která by se k námitce, resp. návrhu na změnu funkčního využití vyjadřovaly.

Z uvedeného vyplývá, že navrhovatelé neuvedli (až na pozemek parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby) žádné jiné výtky ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách.

Nejvyšší správní soud se proto mohl zabývat jen výtkou navrhovatelů, kterou uplatnili ve vztahu k uvedenému pozemku parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby. Z rozhodnutí o námitce ze dne 12. 10. 2010 tento soud zjistil, že navrhovatelé nesouhlasí s určením pozemku parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby jako plocha ZV (zeleň na veřejných prostranstvích). Důvodem je to, že pozemek byl zainvestován inženýrskými sítěmi v souladu se schváleným zastavovacím výkresem pro první etapu zástavby Zdiby-jih, s určením pro umístění objektu občanské vybavenosti. Výrok o nevyhovění námitce je odůvodněn tím, že „vymezení veřejně prospěšných staveb WD5, WT2a, WT2b, WD4b, veřejně prospěšných opatření PU3, PU10, Z40b a zastavitelných ploch Z2, Z16 je v souladu s platným ÚPO Zdiby (schválený 29. 12. 2006), a při jejich úpravě na ÚP Zdib podle § 188 odst. 1 stavebního zákona muselo být zachováno, i když transformováno na jinou právní úroveň. Namítané dotčení pozemků parc. č. 53/22, 53/33, 53/34, 53/36, 53/47, 53/159, 53/169, 53/170, 53/1, 57/2, 57/10, 57/12, 67, 448, k. ú. Zdiby, veřejně prospěšnými stavbami, veřejně prospěšnými opatřeními a zastavitelnými plochami zůstane tak, jak je uvedeno v návrhu ÚP beze změn. Body 1 až 11 v článku III námitky, kterými je dokumentována oprávněnost námitky a nízká úroveň podkladu se týkají platného ÚPO Zdiby, jehož projednávání a pořizování bylo ukončeno schválením 29. 12. 2006. Případné nedostatky a nepřesnosti ÚPO Zdiby, které se promítly úpravou do návrhu ÚP Zdib bude možné odstranit při změně ÚP iniciované pořizovatelem na základě zprávy o uplatňování ÚP podle § 55 odst. 1 stavebního zákona“.

Z odůvodnění rozhodnutí o nevyhovění námitce navrhovatelů ve vztahu k pozemku parc. č. 53/22 k. ú. Zdiby zřetelně vyplývá, že vymezení veřejně prospěšných staveb, opatření a zastavitelných ploch je v souladu s územním plánem obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006 a že tyto stavby a plochy musely být zachovány i při pořizování návrhem napadeného územního plánu obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010, při němž se postupovalo formou úpravy územně plánovací dokumentace schválené před 1. 1. 2007 (územního plánu obce Zdiby, schváleného dne 29. 12. 2006). Úprava územně plánovací dokumentace jako metoda „transformace“ neumožňuje zásahy do dosavadní územně plánovací dokumentace obce ze dne 29. 12. 2006, které budou mít dopad na změnu koncepce a funkce území (v podrobnostech srov. výklady již uvedené shora o úpravě územně plánovací dokumentace). V důsledku úpravy ve smyslu ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona proto nešlo vymezovat nově zastavitelné plochy, resp. nešlo řešit jednotlivé záměry variantně a zejména měnit využití již vymezených ploch. Proto také odůvodnění rozhodnutí o námitce správně konstatuje, že případné nedostatky a nepřesnosti územně plánovací dokumentace obce Zdiby z roku 2006, které se promítly úpravou do návrhu územního plánu obce Zdiby z roku 2010, bude možné odstranit při změně územního plánu iniciované pořizovatelem na základě zprávy o uplatňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona (podle ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona další zastavitelné plochy lze pak změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch). Rozhodovací důvody jsou tedy zřejmé.

Dotčený pozemek ve vlastnictví navrhovatelů parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby byl z hlediska svého funkčního využití určen jako zahrada již před schválením územního plánu obce Zdiby dne 29. 12. 2006. Stávající zařazení tohoto pozemku (zahrada) za situace, kdy obec Zdiby neměla ještě vypracovaný územní plán, je významné pro výchozí pozici

územního plánu, který z tohoto zařazení vychází. Uvedené opatření obecné povahy neukládalo navrhovatelům, aby omezili či upustili od činností, které dosud na tomto pozemku přicházely v úvahu. Opatření obecné povahy se tedy nedotklo práv navrhovatelů tím, jaký způsob využití stanovilo pro pozemky v jejich vlastnictví. V tomto směru se územní plán z roku 2006 negativně nepromítl v právní sféře navrhovatelů. Nejedná se totiž o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy. Způsob využití pozemku ve vlastnictví navrhovatelů zůstal i po přijetí územně plánovací dokumentace stejný jako před jejím přijetím. Absence odkazu na konkrétní stanoviska dotčených orgánů pak nemá oporu v realitě.

Ostatně již v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno*“.

Pod čtvrtý krok algoritmu pak spadá otázka, zda napadené opatření obecné povahy vyhovuje zákonným požadavkům obsahového souladu se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy.

Navrhovatelé především namítli, že hlavním a zásadním důvodem jejich nesouhlasu s novým územním plánem obce Zdiby ze dne 12. 10. 2010 je skutečnost, že tento plán vychází z územního plánu obce Zdiby, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby ze dne 29. 12. 2006.

Tento stav je důsledkem úpravy celé dosavadní územně plánovací dokumentace obce Zdiby z roku 2006 ve smyslu ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona, jejímž výsledkem je pak nový územní plán vydaný v roce 2010. Rozhodnutí zastupitelstva obce o úpravě územního plánu podle ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona je autonomním rozhodnutím zastupitelstva, jemuž volba této metody (úpravy) náleží.

Navrhovatelé v této souvislosti namítli, že územně plánovací dokumentací z roku 2006 bylo zcela nepřijatelným způsobem dotčeno jejich vlastnické právo (právo užívat nemovitosti ve svém vlastnictví k účelům, které považují za prospěšné), neboť v důsledku úpravy ve smyslu ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona muselo zůstat zachováno i vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch (šlo tedy fakticky o pouhou formální transformaci podmíněnou přijetím nové úpravy). V jejich spoluvlastnictví se přitom nachází významná část (cca 7 %) území dotčeného územním plánem; v jediném případě však nebylo rozhodnuto o změně způsobu využití pozemků na čisté nebo smíšené bydlení. Stalo se tak přesto, že v rámci územního plánu se plocha určená pro čisté nebo smíšené bydlení zvětšila o cca 25 %, a odhadem 9 % pozemků s původním využitím orná půda nebo zahrada bylo změněno na čisté nebo smíšené bydlení. V tomto případě šlo proto o libovůli orgánu místní samosprávy.

Navrhovatelé jako spoluvlastníci pozemků dotčených územním plánem tedy spatřují porušení svých vlastnických práv v tom, že ani v jednom případě nebylo rozhodnuto o změně způsobu využití pozemků na čisté nebo smíšené bydlení, ačkoliv tuto

změnu využití pozemků požadovali (v této souvislosti ale výslovně zmiňovali jen jediný případ – a to pozemek parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby).

Návrh na zrušení daného opatření obecné povahy je tedy ve své podstatě spojen se sporem o to, zda navrhovatelé mají veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil jimi vlastněné pozemky jako zastavitelnou plochu, resp. zda mají nárok na změnu způsobu využití pozemku. Odpověď na tuto otázku je záporná. Navrhovatelé nemají právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům. Cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Jde tedy o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem navrhovatelů a zájmem veřejným. K volbě mezi určitými typy funkčního využití pozemků jsou povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale také znalosti 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 to, že pořizovatel územně plánovací dokumentace je povinen se vyjádřeními, ať už ve formě námitek nebo připomínek, kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší, je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.

Uvedené úvahy mají oporu v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, která se týká problematiky opatření obecné povahy.

Tak Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil právní názor, že „*stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem*“.

V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, dostupném na www.nssoud.cz, pak 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*".

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 – 151, dostupný na www.nssoud.cz, posléze konstatoval, že „*smysl 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*".

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, dostupném na www.nssoud.cz, posléze uvedl, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*"

Nárok navrhovatelů na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit ze žádného právního předpisu ani z ustálené judikatury správních soudů k problematice zastavitelnosti pozemků, změny způsobu využití pozemků a způsobu funkčního využití pozemku. Skutečností, že v rámci územního plánování nebylo přihlédnuto k požadavkům navrhovatelů na změnu způsobu využití pozemků v jejich spoluvlastnictví na čisté nebo smíšené bydlení, na kterou nemají navrhovatelé nárok, tak nebyla a ani nemohla být bez dalšího dotčena jejich vlastnická práva (ostatně navrhovatelé zmiňují výslovně jediný pozemek – a to parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby). Opatření obecné povahy ze dne 29. 12. 2006 neukládalo navrhovatelům, aby omezili či upustili od činností, které předtím na daných pozemcích přicházely v úvahu. Stejně tak tomu bylo i u opatření obecné povahy ze dne 12. 10. 2010, které představuje úpravu původního územního plánu podle § 188 odst. 1 stavebního zákona (územní plán se přitom věcně nemění), a je tak novým územním plánem (v rámci úpravy bylo aktualizováno zastavěné území obce). Odpůrce neprovedl územním plánem změnu způsobu využití nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelů, se kterou by navrhovatelé nesouhlasili, a která by znamenala omezení v nakládání s nemovitostmi. Nejedná se totiž o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy. Na právech navrhovatelů se v uvedeném směru nic nezměnilo; navrhovatelům nic nebrání i nadále využívat dotčené pozemky jako doposud. V tomto směru se tedy územní plán negativně nepromítl v právní sféře navrhovatelů. Z obsahu napadeného územního plánu jinak plyne, že obec má zájem na rozšíření zastavitelných ploch, ovšem za podmínky respektování zájmů chráněných zvláštními zákony a vyjádřených v závazných stanoviscích dotčených orgánů. Dochází tak k vyvážení veřejných a soukromých zájmů.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že navrhovatelé nebyli příslušným obsahem územního plánu, jmenovitě daným určením funkčního využití plochy, zahrnující jimi vlastněné pozemky, nezákonně zkráceni na svém vlastnickém právu. Rozpor s hmotným právem u posuzovaného územního plánu tak nebyl shledán.

Navrhovatelé však ještě namítli, že na pozemku parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby existují inženýrské sítě, jež byly povoleny. Za této situace je pak funkční využití pozemku jako „zahrada“ v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatelů, které tak omezuje na vlastnických právech.

Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že tvrzená povolení inženýrských sítí nejsou obsahem spisu, navrhovatelé o nich nepředložili žádné doklady ani specifikaci sloužící k jejich identifikaci, ač byli vyzváni k podání návrhů na provedení dalších důkazů dne 13. 7. 2011, a posléze se ani oni ani jejich zástupce nezúčastnili ústního jednání ve dnech 19. 1. 2012 a 2. 2. 2012, kde by mohli být dotazováni, mimo jiné, i k uvedené problematice.

Nutno říci, že do okamžiku vydání opatření obecné povahy byla přípustnost realizace stavebních záměrů poprvé zkoumána až v územním řízení. Meze výkonu vlastnického práva pro potřeby případné zástavby bylo možné za daného stavu nalézat a stanovovat výlučně v územním řízení, a bez něho nebylo možné stavební záměr do území jakkoliv umístit.

Z obsahu spisu nikterak nevyplývá, že by navrhovatelé v předchozích letech, tj. před vydáním opatření obecné povahy, o vedení takového územního řízení a vydání územního rozhodnutí o umístění staveb, které to vyžadují, požádali na dotčeném pozemku. Stejně tak z obsahu spisu nevyplývá, že by navrhovatelé žádali o vynětí předmětného pozemku ze zemědělského půdního fondu. Na daný pozemek před vydáním napadeného opatření obecné povahy tak bylo nutno stále nahlížet jako na pozemek zemědělský, druhově určený jako zahrada.

Vzniká otázka, zda by případné vydání souhlasu na inženýrské sítě (nešlo-li by o nicotný právní akt spočívající v nedostatku pravomoci rozhodujícího orgánu) a jejich následná kolaudace změnila charakter předmětného pozemku natolik, že by ho již nebylo možné považovat za zemědělskou půdu a že by mohl být určen k zastavění objekty.

Podle ustanovení § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 „*stavebním pozemkem se rozumí část území určená regulačním plánem nebo územním rozhodnutím k zastavění a pozemek zastavěný hlavní stavbou*“. Nejprve je třeba konstatovat, že navrhovatelé 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 lze dané přípojky využívat, neboť jsou určeny k využívání společně se stavbou hlavní.

Ustanovení § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 nedává sice výslovnou odpověď na otázku, zda vybudováním inženýrských sítí se stal pozemek pozemkem stavebním. Zákonodárce patrně 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). Ze všech uvedených důvodů je třeba § 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976 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 by samotným případným povolením přípojek se daný pozemek stal pozemkem stavebním.

Navrhovatelé především namítli, že nezahrnutím předmětného pozemku do zastavitelného území obce došlo k porušení jejich dobré víry a legitimního očekávání. Z vybudovaných inženýrských sítí potom dovozovali možnost zastavění pozemku parc. č. 53/22 k. ú. Zdiby objektem. V rozsudku ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 - 159, se Nejvyšší správní soud principem právní jistoty zabýval a uvedl, že *„jako 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*“.

Nic z uvedených předpokladů navrhovateli nebylo prokázáno.

Pokud by navrhovatelé na základě nicotných rozhodnutí postavili přípojky na pozemku parc. č. 53/22 v k. ú. Zdiby nemohli jednat v dobré víře. Z již uvedených důvodů (§ 139b odst. 15 stavebního zákona z roku 1976) však nemohlo dojít ani ke změně funkčního využití tohoto pozemku (zahrady) na pozemek určený k výstavbě.

Nejvyšší správní soud konstatuje - pokud jde o poslední krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. zkoumání souladu napadeného opatření obecné povahy s principem proporcionality - že za situace, kdy shledal, že nedošlo ke zkrácení na právech navrhovatelů, není v rámci tohoto principu, resp. testu, co porovnávat, a jeho posouzení tak nepřichází v úvahu.

Navrhovatelé také uvádějí, že pro území obce Zdiby v minulosti neexistoval územní plán, a i když byla vyhlášena stavební uzávěra, v provádění staveb se pokračovalo na základě četných výjimek, které byly udělovány obcí selektivně (o tom svědčí výstavba rodinných domků na čtyřech pozemcích v k. ú. Brnky, aniž by v rozhodnutí odpůrce bylo uvedeno, že na jednom z těchto pozemků bude vystavěno 156 rodinných domků). Jelikož nebyli účastníky územních rozhodnutí, nemohou doložit své tvrzení těmito rozhodnutími. Z nich by však bylo patrno, jak se dodržovala stavební uzávěra. Nevyhovění návrhům na změnu funkčnosti jejich pozemků za této situace pak vedlo k diskriminačnímu omezení jejich vlastnických práv, právě ve vztahu k těm vlastníkům pozemků, kterým i přes existenci stavební uzávěry, bylo umožněno na vybraných pozemcích provést rezidenční výstavbu.

Nejvyššímu správnímu soudu v rámci přezkoumání opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 12. 10. 2010 nepřísluší zjišťovat dodržování stavební uzávěry v době neexistence územního plánu před celou řadou let a za tím účelem provádět důkaz vyžádanými územními rozhodnutími, která se měla týkat k. ú. Zdiby, Přemyšlení a Brnky. Nejvyšší správní soud je vázán petitem návrhu, který požaduje v této věci přezkoumání zákonnosti uvedeného opatření obecné povahy ze dne 12. 10. 2010, a nikoliv dodržování zákonnosti stavební uzávěry (tento soud není žádným kontrolním orgánem, který by prověřoval respektování stavební uzávěry). I kdyby však byly zjištěny problémy s dodržováním zákonnosti uvedené uzávěry v tehdejší době, nebylo by možné v současné době z tohoto důvodu zrušovat napadené opatření obecné povahy jen s poukazem na diskriminaci navrhovatelů ve vztahu k vlastníkům pozemků, kterým přes existenci stavební uzávěry bylo umožněno provést na vybraných pozemcích rezidenční výstavbu. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud neprováděl důkaz územními rozhodnutími z uvedených katastrálních území (předcházející územní řízení nemají žádný vliv na posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy - územního plánu obce Zdiby). Ostatně i starostka obce při jednání Nejvyššího správního soudu dne 19. 1. 2012 popřela, že by výjimky byly jen pro někoho. I když v uvedené době nevykonávala funkci starostky, má informace o tom, že se individuální souhlasy udělovaly po projednání na veřejných zasedáních zastupitelstva s přihlédnutím k závažnosti důvodů (např. započetí přípravných stavebních prací ještě před rozhodnutím o stavební uzávěře).

Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že napadeným opatřením obecné povahy navrhovatelé na svých právech zkráceni nebyli. Návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy tak není důvodný a v souladu s ustanovením § 101d odst. 2, větou druhou s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101 odst. 5 s. ř. s., dle něhož 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 dne 2. února 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu