

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **M. B.**, proti odpůrci: **Obec Bukovinka**, se sídlem Bukovinka 126, Křtiny, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011, kterým byly vydány změny územního plánu obce Bukovinka, označené jako Bu1, Bu2, Bu4, Bu5, Bu6, Bu7 a Bu8, schváleného Zastupitelstvem obce Bukovinka usnesením č. 3 ze dne 14. 9. 2011,

takto:

**I.** Opatření obecné povahy č. 1/2011, kterým byly vydány změny územního plánu obce Bukovinka označené jako Bu1, Bu2, Bu4, Bu5, Bu6, Bu7 a Bu8, schválené Zastupitelstvem obce Bukovinka usnesením č. 3 ze dne 14. 9. 2011 **se** dnem právní moci tohoto rozsudku **zrušuje** v části týkající se změny Bu2.

**II.** Ve zbytku **se** návrh **zamítá**.

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

## Odůvodnění:

### I. Návrh

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 30. 12. 2011 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011, kterým byly vydány změny územního plánu obce Bukovinka, označené jako Bu1, Bu2, Bu4, Bu5, Bu6, Bu7 a Bu8, vydaného Zastupitelstvem obce Bukovinka usnesením č. 3 ze dne 14. 9. 2011.

[2] Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků s parc. č. 140 a 141 (PK) v k. ú. Bukovinka a jako občan obce Bukovinka podával námitky a připomínky v průběhu pořizování změn územního plánu *Pozn. soudu: V současné době jsou pozemky v katastru nemovitostí evidovány pod parc. č. 127/19, 140/15 a 141.*

[3] Podle navrhovatele došlo k zásahu do jeho vlastnického práva návrhem vodního zdroje a jeho ochranným pásmem. Proces přijímání opatření obecné povahy byl nezákonný, byla narušena právní jistota a předvídatelnost podobných řízení a z tohoto důvodu nebyla navrhovateli umožněna změna způsobu využití jeho pozemků. Navrhovatel je dle svého tvrzení po vydání opatření obecné povahy znevýhodněn a uvržen do nerovného postavení vůči majitelům zastavitelných ploch vymezených touto změnou územního plánu, protože nové zastavitelné plochy bude moci odpůrce vymezit pouze v případě, že prokáže, že nelze využít již vymezené zastavitelné plochy v obci. Navrhovatel dále namítá, že bylo zasaženo do jeho práva na příznivé životní prostředí, protože stanoviska dotčených orgánů byla příliš obecná a nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí u navrhovaných staveb, které svým vlivem přesahují hranici pozemků, na nichž mají být postaveny.

*1. Námitky proti „Posouzení žádosti o pořízení změn územního plánu“*

[4] Navrhovatel uvedl, že v roce 2006 podali manželé B., původní vlastníci pozemků navrhovatele, návrh na změnu způsobu užívání pozemků parc. č. 134, 135, 140, 141 (PK) a žádali o zařazení pozemků do ploch pro bydlení při první změně územního plánu obce. Městský úřad v Blansku, stavební úřad (dále jen „pořizovatel“), vypracoval dne 27. 3. 2008 „Posouzení žádostí o pořízení změn územního plánu obce Bukovinka, čj. MBK 5883/2008“ (dále jen „stanovisko pořizovatele“). Ve stanovisku nedoporučil pořízení změny územního plánu v části týkající se pozemků manželů B., protože se jedná o plochy stabilizované krajinné zeleně a plochy s ornou půdou. Pozemky dále leží v ochranném pásmu vodního zdroje a lesa a při změně jejich užívání by muselo dojít ke změně dopravního napojení v obci.

[5] Navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy ke stanovisku pořizovatele uvedl, že pořizovatel při řešení otázky dopravního napojení opomenul veřejně přístupnou cestu parc. č. 308/2, která zpřístupňuje pozemky navrhovatele. Městský úřad dále zohlednil ve stanovisku ochranná pásma vodního zdroje, která neexistují. Taktéž argumentace ochranným pásmem lesa je podle navrhovatele nedůvodná, neboť pořizovatel tuto námitku nekonkretizoval. Navíc byla žádost manželů B. znevýhodněna oproti ostatním žádostem vztahujícím se ke shodné lokalitě, neboť ve stanoviscích k jiným žádostem není např. zmíněno ochranné pásmo lesa. Proti stanovisku pořizovatele v minulosti brojili již právní předchůdci navrhovatele.

[6] Odpůrce však toto stanovisko akceptoval a použil jej jako podkladový materiál pro zasedání Zastupitelstva obce Bukovinka, které se uskutečnilo 28. 3. 2008. Na tomto zasedání zastupitelstvo zamítlo žádost o změnu způsobu užívání pozemků parc. č. 134, 135, 140, 141 (PK), a to i přesto, že znalo skutečné poměry v území a vědělo tedy o existenci

elektrického vedení a veřejně přístupné cesty i neexistenci ochranných pásem v posuzované oblasti.

[7] Navrhovatel se následně stal vlastníkem pozemků parc. č. 140, 141 (PK) a dne 5. 12. 2008 sám podal nový návrh na změnu způsobu užívání pozemků, resp. žádost o zařazení pozemků do ploch na bydlení, a návrh na aktualizaci ochranných pásem v územním plánu. Zastupitelstvo obce Bukovinka na základě této žádosti zařadilo pozemky navrhovatele do změn územního plánu. *Pozn. soudu: Změna využití pozemků parc. č. 140 a 141(PK) a dalších je dále evidována jako „změna Bu2".*

*2. Námitka k neprojednání žádosti o aktualizaci ochranných pásem*

[8] Podle navrhovatele odpůrce jeho žádost o aktualizaci ochranných pásem nevyřídil, ač se měl aktualizací ochranných pásem zabývat i z úřední povinnosti, a upřel navrhovateli právo navrhovat změny v územním plánu. Podle navrhovatele tím došlo k porušení čl. 38 Listiny základních práv a svobod.

*3. Námitky k pořízení územního plánu*

[9] Navrhovatel spatřuje rozpor v tom, že byť dle odůvodnění napadeného opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo o jeho pořízení z vlastního podnětu, zastupitelstvo na 4. zasedání dne 28. 3. 2008 vycházelo z výše zmíněného stanoviska pořizovatele. Pořizovatel však stanovisko vyhotovil na základě § 46 odst. 2 a 3 stavebního zákona, z čehož by vyplývalo, že zastupitelstvo pořizuje změnu územního plánu nikoli z vlastního podnětu, ale na základě návrhu občana obce.

[10] Ze stanoviska pořizovatele dále vyplynulo, že pořizovatel vypracoval již dříve stanovisko pro pracovní zasedání zastupitelstva. Na tomto neveřejném zasedání zastupitelstva mělo být přijato usnesení, na jehož základě pořizovatel zpracoval konečné stanovisko. Podle navrhovatele ale nemají neveřejná rozhodnutí zastupitelstva oporu v žádném zákoně, neměla tedy založit podnět pro vypracování stanoviska pořizovatelem.

[11] Navrhovatel dále uvedl, že ze stanoviska pořizovatele vyplývá, že zástupce obce doporučoval pořizovateli, aby některým návrhům na změnu územního plánu vyhověl či nevyhověl. Toto jednání podle navrhovatele odporuje § 46 stavebního zákona, protože zástupce obce nemůže samostatně vyslovovat návrhy nebo doporučení. Pokud tak již zástupce obce učinil, neměl pořizovatel tyto návrhy zapracovat do dokumentace.

[12] V žádných podkladech týkajících se změny územního plánu by podle navrhovatele pořizovatel neměl uvádět výsledky pracovních jednání s členy zastupitelstva. Pořizovatel měl pouze vyhotovit stanovisko podle § 46 stavebního zákona. Neměl také pravomoc navrhovat znění usnesení zastupitelstvu.

[13] Pokud by zastupitelstvo obce rozhodlo o pořízení změny územního plánu z vlastního podnětu, tedy dle § 44 písm. a) stavebního zákona, domnívá se navrhovatel, že by zastupitelstvo muselo samostatně rozhodnout o návrhu na pořízení změn územního plánu. V usnesení zastupitelstva by pak musela být jasně projevena vůle předložit návrh

pořizovateli k vypracování stanoviska dle § 46 odst. 2 a 3. Takové rozhodnutí však zastupitelstvo nepřijalo. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích"), podle nějž právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.

*4. Námitky ke střetu zájmů při vydání usnesení o pořízení územního plánu*

[14] Navrhovatel dále uvedl, že na jednání zastupitelstva dne 28. 3. 2008, kde bylo vydáno usnesení o pořízení změny územního plánu, vznesli obyvatelé obce námitku střetu zájmů u dvou zastupitelů. Ze zápisu jednání zastupitelstva vyplývá, že zastupitelstvo hlasovalo o důvodech pro vyloučení zastupitelky z projednání změn územního plánu. Hlasování se zdrželo 7 zastupitelů, v zápise je však uvedeno, že byl schválen výrok o tom, že ke střetu zájmů zastupitelky nedošlo. O střetu zájmů druhého zastupitele zastupitelstvo nehlasovalo. *Pozn. soudu: Zastupitelstvo hlasovalo o tom, zda u Ing. Pořízkové, zastupitelky obce, existují důvody pro vyloučení z projednávání. Ze zápisu vyplývá, že všech 7 zastupitelů se zdrželo hlasování. Hlasování: ANO: 0 hlasů, NE: 0 hlasů. V zápise je dále uvedeno: „Schválený výrok: nejedná se o střet zájmů". Druhým zastupitelem, u kterého byl namítán střet zájmů, byl Ing. Ondráček. Zastupitelstvo o jeho vyloučení nehlasovalo.*

[15] Podle navrhovatele ke střetu zájmů u obou zastupitelů došlo a byly naplněny podmínky pro možné vyloučení zastupitelů z projednávání věci podle § 83 zákona o obcích. O možném střetu zájmů zastupitelstvo nerozhodlo řádně. Navrhovaný výrok se neshoduje se schváleným výrokem, a dále rozhodnutí zastupitelstva je neplatné, protože nebyla splněna podmínka nadpoloviční souhlasu většiny všech členů zastupitelstva.

[16] Protože podle navrhovatele zastupitelstvo nerozhodlo pravomocně o vyloučení ani jednoho ze zastupitelů, není rozhodnutí zastupitelstva v otázce střetu zájmů přezkoumatelné a došlo k rozporu s čl. 36 Listiny. Všechna usnesení zastupitelstva byla dle stěžovatele stižena právní vadou střetu zájmů, na jejímž základě docházelo ke zvýhodnění a naopak znevýhodnění některých účastníků procesu pořizování změn územního plánu. Bylo proto porušeno právo na rovné postavení účastníků, zejména čl. 37 Listiny.

*5. Námitky ke zveřejnění písemností a možnosti podávání námitek*

[17] Navrhovatel se dále zabýval otázkou zveřejnění písemností obce veřejnou vyhláškou. Uvedl, že pokud zákon nestanoví povinnost sledovat úřední desku, neměl by být občan sankcionován za to, že úřední desku nesledoval a nepodal námitku v určitém řízení. Obec navíc mohla postupovat i podle zákona o obcích a zveřejňovat příslušné informace i způsobem v místě obvyklým, např. rozhlasem. Dle navrhovatele nepodání připomínek v určitém řízení nelze považovat za vyslovení souhlasu.

[18] Sledování úřední desky stejně jako podávání připomínek je dle navrhovatele jeho základním právem a svobodou dle čl. 2 odst. 3 Listiny. Pro uplatňování základních práv a svobod nemůže nikomu vzniknout újma na jeho právech (čl. 3 odst. 3 Listiny). Správní orgán měl proto šetřit práva nabytá v dobré víře, postupovat nestranně, aj., aby nikomu nevznikla újma na právech. Pokud tak nečiní, porušuje lidská práva a svou

činností ohrožuje základy demokratického státu (čl. 9 odst. 3 Ústavy). Protože takový stav nelze trpět, musí jej správní orgán z úřední moci napravit, a to kdykoli porušení základních práv či svobod zjistí, neboť základní práva a svobody jsou nezadatelná, nezcizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná.

*6. Námitky ke zveřejnění návrhu zadání změn územního plánu*

[19] Navrhovatel má pochybnosti, zda byl návrh zadání změn územního plánu zveřejněn, obzvláště prostřednictvím dálkového přístupu. Uvádí, že odpůrce oznámení o návrhu zadání změny územního plánu na úřední desku obce doplnil až dodatečně.

*7. Námitky k zadání změn územního plánu a stanovisku odboru životního prostředí*

[20] Z návrhu dále vyplývá, že odpůrce zaslal dne 4. 10. 2009 původním vlastníkům pozemků parc. č. 140, 141 (PK) oznámení, v němž sdělil, že pozemky nezařadil do ploch zahrnutých do zadání změny územního plánu. Důvodem pro vyřazení bylo stanovisko Městského úřadu Blansko, odboru životního prostředí, ze dne 29. 7. 2009 k návrhu zadání změn územního plánu obce Bukovinka.

[21] Odbor životního prostředí nesouhlasil s návrhem změny Bu2, protože navržené plochy na bydlení se dotýkají bezprostředně lesních pozemků. Dotčený lesní komplex parc. č. 306/1 by byl již ze tří stran obklopen plochou pro bydlení. Nevhodně navrženým rozšířením bytové zástavby by došlo k omezení hospodaření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa.

[22] Navrhovatel s touto částí stanoviska odboru životního prostředí nesouhlasí. Předně podle jeho názoru samotná existence společné hranice pozemku s lesní plochou nestačí k tomu, aby byl omezen záměr změny využití pozemku. Správní orgán neuvedl porušení konkrétní části zákona. U dalších pozemků, o jejichž změně využití se mělo jednat v souvislosti se změnou územního plánu a které taktéž sousedily s lesními plochami, se odbor životního prostředí společnou hranicí s lesními plochami nezabýval. Dle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), se tato stanoviska mají týkat jen pozemků ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Odbor životního prostředí však posuzoval celou plochu Bu2, aniž by svůj postup zdůvodnil a překročil tak svou působnost. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

[23] Odpůrce toto stanovisko bez dalšího akceptoval, přestože znal místní poměry a tedy věděl, že pozemky navrhovatele neplní funkci lesa. Navíc pozemek navrhovatele parc. č. 141 hraničí s lesním pozemkem parc. č. 306/1 pouze jedním katastrálním bodem. Samotný návrh zadání změny Bu2 do pozemku parc. č. 306/1 nezasahuje. Z těchto důvodů navrhovatel spatřuje ve stanovisku odboru životního prostředí zásadní zásah do jeho vlastnických práv.

*8. Námitky k postupu zastupitelstva obce při schvalování zadání změny územního plánu*

[24] Navrhovatel dále namítá, že zastupitelstvo obce na svém 17. zasedání, které se uskutečnilo 25. 9. 2009, vadným způsobem schválilo zadání změny územního

plánu. V programu zasedání zastupitelstva je pod bodem č. 5 uvedeno: „*Zadání ‚Změna Územního plánu Obce Bukovinka'*" a zastupitelstvo mělo o tomto bodu samostatně rozhodnout. V průběhu projednání byl bod č. 5 předložen ve dvou částech, v části A – schvalování jednotlivých změn územního plánu, v části B – schválení zadání změny územního plánu. Podle navrhovatele mělo změnu navrhovaného bodu č. 5, konkrétně rozdělení bodu č. 5 na dvě „*obsahově samostatné série projednání*", schválit zastupitelstvo souhlasným usnesením o návrhu na rozdělení schvalovaného bodu. Zastupitelstvo tak neučinilo, bod č. 5 proto nebyl řádně schválen zastupitelstvem obce.

[25] Navrhovatel se dále zabýval obsahem bodu č. 5. Usnesením A zastupitelstvo schválilo jednotlivé úpravy plochy Bu2, Bu5 a Bu6, nerozhodovalo o plochách Bu3 a Bu9. Na základě úprav v usnesení A zastupitelstvo přijalo usnesení B, kterým schválilo změny na plochách Bu1, Bu2, Bu4, Bu5, Bu6, Bu7 a Bu8. Z usnesení není jasné, jakým způsobem rozhodovalo zastupitelstvo o plochách Bu3 a Bu9. Z usnesení by mělo vyplývat, proč zastupitelstvo tyto plochy vypustilo z projednání a z jakých důvodů. Zastupitelstvo o plochách Bu3 a Bu9 nerozhodlo, usnesení je proto nepřezkoumatelné.

[26] Navrhovatel tvrdí, že podkladem pro 17. zasedání zastupitelstva mělo být pořizovatelem upravené zadání změn územního plánu. Ve skutečnosti bylo podkladem pro projednání pouze stanovisko a záznam jednání s odborem životního prostředí. Podle navrhovatele měli určení zastupitelé předložit výsledek jednání s dotčenými orgány k posouzení zastupitelstvu, a teprve na jeho základě mělo být zadání změn územního plánu upraveno a předloženo zastupitelstvu ke schválení. Usnesení schválené na 17. zasedání zastupitelstva je proto v rozporu s § 47 odst. 4 stavebního zákona.

*9. Námitky k jednání o návrhu změny územního plánu*

[27] Navrhovatel se dále zabývá stanoviskem odpůrce ze dne 17. 3. 2010, čj. 196/2010, které odpůrce zaslal pořizovateli a ve kterém se vyjádřil k návrhu změny územního plánu. *Pozn. soudu: Jedná se o „Stanovisko obce Bukovinka k Návrhu projektu změny č. 1 ÚP Bukovinka", v němž se odpůrce vyjadřoval v návaznosti na společné jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona.*

[28] Pořizovatel stanovisko odpůrce zapracoval do opatření obecné povahy č. 1/2011. Podle navrhovatele byl tento postup vadný, protože odpůrce mohl vyslovit stanovisko toliko k návrhu na pořízení nebo zadání změn územního plánu. Podle § 50 odst. 2 stavebního zákona mohou vydat stanovisko pouze dotčené orgány a okolní obce, nikoli odpůrce, který již nemůže podat připomínky proti zadání změny územního plánu, které sám schválil. Tím, že pořizovatel stanovisko odpůrce zapracoval do opatření obecné povahy, došlo k porušení § 50 odst. 2 stavebního zákona. Ze stanoviska odpůrce podle navrhovatele dále vyplývá, že jeho obsah neschválilo zastupitelstvo obce, pořizovatel proto k tomuto stanovisku neměl přihlížet.

*10. Námitky k vyhodnocení připomínek k návrhu změny územního plánu*

[29] Podle navrhovatele je vyhodnocení připomínek nedostatečné, neodůvodněné, nepřezkoumatelné, nelze zjistit, z jakých úvah a právních norem odpůrce při jejich

vypořádání vycházel. Přitom by řádné vyhodnocení připomínek přispělo k zákonnosti a objektivitě procesu územního plánování.

*a. Připomínka k vodnímu zdroji*

[30] Odpůrce se ve vyhodnocení připomínky nevypořádal s vlivem nově umísťované stavby vodního zdroje, z jehož odběrového charakteru vyplývá vznik ochranných pásem podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon"), na pozemky navrhovatele. V opatření obecné povahy není uvedeno skutečné umístění veřejně prospěšné stavby. Opatření obecné povahy v části I. písm e) – *Vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby*, návrh vodního zdroje a ochranných pásem nezmiňuje. Pouze v části II v oddíle nazvaném *Technická infrastruktura* je uvedeno, že „*obcí byly předloženy podklady pro zakreslení nového vodního zdroje a ochranných pásem*".

[31] Opatření obecné povahy porušilo § 46 stavebního zákona, protože neobsahuje posouzení veřejně prospěšné stavby dotčenými orgány, ani posouzení vlivů na životní prostředí. Dle navrhovatele není přípustné, aby pořizovatel odkázal v otázce vlivu stavby na životní prostředí na jiná řízení. Navrhovatel neměl možnost se k veřejně prospěšné stavbě vyjádřit, neboť nebyla veřejně projednávána, proto byl porušen zákonný postup při pořizování opatření obecné povahy.

*b. Připomínka k omezení navrhovaných zastavitelných ploch Bu2*

[32] Navrhovatel tvrdil, že jeho návrh na změnu využití pozemků *(Pozn. soudu: Žádost o zařazení pozemků parc. č. 140 a 141 do ploch na bydlení ze dne 5. 12. 2008)* byl neoprávněně vyřazen. Tím došlo k porušení jeho vlastnického práva, protože podle § 55 odst. 3 stavebního zákona bude následné vymezení zastavitelných ploch možné pouze v případě, že obec prokáže, že současné zastavitelné plochy nelze využít. Protože byly pozemky neoprávněně vyřazeny z prováděných změn, byla narušena rovnost v celém procesu posuzování zastavitelných ploch. Pro nápravu je tedy nezbytné zrušení všech zastavitelných ploch, neboť přijaté zastavitelné plochy jsou prokazatelně zvýhodněny vůči pozemkům neoprávněně vyřazeným.

*c. Připomínka k nedostatečnému uplatňování stanoviska odboru životního prostředí*

[33] Vyhodnocení připomínky je obecné, nelze zjistit, proč byla legitimní připomínka navrhovatele vypořádána daným způsobem. Pouhý odkaz na dohodu dotčených orgánů je podle navrhovatele nedostatečný. Dotčené orgány se mohly k věci vyjádřit dle § 52 stavebního zákona nebo si mohl odpůrce vyžádat odborná stanoviska. To však neučinil.

*11. Námitky k vydání opatření obecné povahy*

[34] Navrhovatel se zabýval 6. zasedáním zastupitelstva ze dne 14. 9. 2011, na němž zastupitelstvo schválilo opatření obecné povahy. Ze zápisu vyplývá, že zastupitelstvo pod bodem č. 3 projednalo opatření obecné povahy. Není však zřejmé, jaký návrh usnesení byl předložen a schválen. V průběhu jednání nebyl předložen návrh podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona, proto podle navrhovatele byla schválena pouze informace

o změně územního plánu a jeho vztahu k původnímu územnímu plánu, což nezakládá důvod k vydání opatření obecné povahy. Navrhovatel proto tvrdí, že nebyl dodržen průběh přijímání změny opatření obecné povahy podle § 54 stavebního zákona a nebyly splněny náležitosti pro vydání opatření obecné povahy.

[35] Navrhovatel uzavřel, že si je vědom skutečnosti, že soud nebude posuzovat subjektivní vhodnost zájmů, jejichž změnu opatření obecné povahy umožnilo. Doufá však v objektivní posouzení postupu přijímání opatření obecné povahy.

## II. Vyjádření odpůrce

[36] Ve sdělení doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 11. 1. 2012 odpůrce uvedl, že neshledává při vydání napadeného opatření obecné povahy žádný nezákonný postup a domnívá se, že tento akt je zcela v souladu se zákonem. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud *„žádost pana M. B.“* v plném rozsahu zamítl a aby *„nepřiznával hradit Obci Bukovinka náklady soudního řízení“*. Odpůrce dodal, že nemovitostem pana B. nebyla učiněna žádná újma a pozemky navrhovatele nejsou zatíženy ze strany obce žádným břemenem.

## III. Vyjádření navrhovatele

[37] Navrhovatel výše popsané sdělení odpůrce označil vzhledem k nedostatečnému odůvodnění za neakceptovatelné. Navrhovatel se rovněž zamýšlel nad tím, který orgán obce se jeho návrhem zabýval, když se ve sdělení odpůrce uvádí např., že *„obec nesouhlasí“*. Protože nemohl dojít k jednoznačnému závěru, nemohl zaujmout ani stanovisko k oprávněnosti tohoto orgánu či k subjektivním vlivům na jeho rozhodování. Dle názoru navrhovatele neobsahuje vyjádření odpůrce žádné nové skutečnosti, a proto navrhovatel trvá na svém návrhu ve všech jeho bodech.

## IV. Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

[38] Dne 23. 10. 2006 zaslala starostka obce Bukovinka pořizovateli žádost o zpracování změny územního plánu. Dne 14. 11. 2006 podali manželé B., právní předchůdci navrhovatele, u obecního úřadu Bukovinka žádost *„o zařazení pozemků parc. č. 134, 135, 140 a 141 v k. ú. Bukovinka do ploch určených pro bydlení při první změně Územního plánu obce“*.

[39] Ze zápisu z 2. veřejného zasedání Zastupitelstva obce Bukovinka, které se uskutečnilo 29. 12. 2006, vyplývá, že se zastupitelé zabývali návrhy občanů souvisejícími s územním plánem obce. Konkrétně je v bodě 15. zápisu uvedeno: *„Návrhy k územnímu plánu obce a žádosti občanů na začlenění do plánu, p. č. 134, 135, 140, 141, 144, 145, 287/4, 287/13. Hlasování k předloženým návrhům proběhlo v hlasovacím poměru 6:1, hlasování se zdržel Ing. Tichý“*.

[40] Obec Bukovinka dne 27. 1. 2008 zaslala pořizovateli žádost, aby předběžně posoudil jednotlivé návrhy na zařazení pozemků do ploch na bydlení z hlediska zastavěnosti obce, záboru zemědělské půdy a dalších hledisek. Jednalo se o pozemky, které byly předmětem

jednání zastupitelstva na zasedání z 23. 3. 2006 a 29. 12. 2006, jednalo se tedy i o pozemky manželů B.

[41] Pořizovatel vydal dne 7. 2. 2008 podklady pro pracovní seminář Zastupitelstva obce Bukovinka, který se měl uskutečnit 7. 2. 2008 a měl se týkat posouzení žádostí o pořízení změn územního plánu obce Bukovinka v souladu s § 46 odst. 2 stavebního zákona. V bodě 9. podkladů se pořizovatel zabýval žádostí manželů B. o zařazení pozemků parc. č. 134, 135, 140 a 141 (PK) do ploch bydlení. Uvedl, že pozemky sousedí s plochami, které byly podle územního plánu obce Bukovinka ponechány jako plochy orné půdy a stabilizované krajinné zeleně. Pozemky parc. č. 140 a 135 (PK) leží v ochranném pásmu vodního zdroje II. stupně a v ochranném pásmu lesa. Jejich převedení do ploch bydlení by podle pořizovatele vedlo k tomu, že by obec musela zpracovat návrh nového dopravního napojení a prodloužení sítí TI. Převedením pozemků do ploch na bydlení by se obec rozšiřovala na úkor krajiny, přestože nejsou dostatečně vyčerpány kapacitní možnosti volných pozemků uvnitř sídla. Z vyložených důvodů pořizovatel nedoporučil pořízení změny územního plánu v souvislosti s pozemky manželů B. Navrhl, aby zastupitelstvo vyslovilo nesouhlas se změnou územního plánu v této části.

[42] Dne 27. 3. 2008 zaslal pořizovatel obci Bukovinka stanovisko nazvané *„Posouzení žádostí o pořízení změn územního plánu obce Bukovinka v souladu s § 46 odst. 2 a 3 stavebního zákona, podklady pro zasedání zastupitelstva obce Bukovinka dne 28. 3. 2008“* (viz odst. [4]). Pořizovatel uvedl, že jeho *„stanovisko“* ze dne 7. 2. 2008 zůstává v platnosti. Zopakoval v souvislosti s pozemky manželů B. skutečnosti zjištěné v dokumentu ze dne 7. 2. 2008 a navíc sdělil, že na pracovním semináři zastupitelstva obce, konaném 7. 2. 2008, *„nebylo pořízení odsouhlaseno. ZO nesouhlasí se změnou ÚP. Návrh usnesení: Zastupitelstvo nesouhlasí s pořízením změny ÚPO, spočívající v novém prověření možností území dle návrhu pana J. B. a paní M. B., B. 15.“*

[43] Zastupitelstvo obce Bukovinka na 4. veřejném zasedání, které se uskutečnilo 28. 3. 2008, projednalo v bodě 6.9 žádost o zařazení pozemků parc. č. 134, 135, 140 a 141 (PK) v k. ú. Bukovinka do ploch bydlení. Zastupitelstvo obce zrušilo usnesení č. 15, přijaté na 2. veřejném zasedání zastupitelstva dne 29. 12. 2006 (viz odst. [39]). Zastupitelstvo dále vyslovilo, že *„nesouhlasí s pořízením ÚPO, spočívající v novém prověření možností území dle návrhu pana J. B. a paní M. B., B. 15, na parcelách č. 134, 135, 140 a 141“*.

[44] Manželé B. následně několika dopisy zaslanými pořizovateli brojili proti jeho stanovisku a skutečnostem, které v něm uvedl. Nesouhlasili zejména s tvrzením, že jejich pozemky zasahují do ochranného pásma, že by došlo k rozšíření obce na úkor krajiny, aj. Na dopisy manželů B. reagoval pořizovatel sdělením ze dne 21. 10. 2008 a uvedl, že hodnocení návrhů na pořízení změn územního plánu obce Bukovinka bylo provedeno na základě žádosti obce Bukovinka. Vztahuje se tedy k vypořádání návrhů na pořízení změn územního plánu, které bude uzavřeno návrhem zadání a kde bude rovněž uvedeno, které složky území se mají prověřit. Rozhodnutí o zohlednění či nezohlednění konkrétního námětu pořizovatele je v plné kompetenci zastupitelstva obce, které je zodpovědné za směřování jejího rozvoje.

[45] Dne 5. 12. 2008 zaslal navrhovatel obci Bukovinka žádost o zařazení pozemků parc. č. 140 a 141 (PK) do ploch na bydlení.

[46] Pořizovatel dne 12. 12. 2008 předal obci Bukovinka návrh zadání změn územního plánu podle § 47 stavebního zákona, a tyto změny označil jako Bu1 – Bu7. Dále uvedl, že podle § 47 odst. 1 stavebního zákona je třeba návrh zadání zpracovat ve spolupráci s určeným zastupitelem. Součástí předloženého návrhu nebyly pozemky navrhovatele.

[47] Téhož dne proběhlo 9. veřejné zasedání Zastupitelstva obce Bukovinka. Dle bodu 13 usnesení, které zastupitelstvo vydalo na tomto zasedání, zastupitelstvo schválilo *„pořízení změny územního plánu obce Bukovinka, spočívající v novém prověření možností území na parc. č. 140 a 141 žadatele M. B., B. 15, do ploch bydlení"*. Protože tento návrh nebyl součástí návrhu zadání změny územního plánu, žádala obec Bukovinka dopisem ze dne 28. 12. 2008, aby pořizovatel zařadil mimo jiné žádost navrhovatele do návrhu zadání změn územního plánu.

[48] Zastupitelstvo obce Bukovinka na svém 10. zasedání ze dne 16. 1. 2009 pověřilo starostu obce, aby jednal s pořizovatelem za účelem *„zajištění postupu prací na změnách ÚPO Bukovinka pro projednání ZO"*.

[49] Dne 21. 5. 2009 zaslal pořizovatel starostovi obce emailem nový návrh změn územního plánu obce Bukovinka se zapracovanými všemi novými návrhy na zařazení pozemků do ploch na bydlení (nově změny Bu1 – Bu9). Uvedl, že dle stavebního zákona zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh zadání. Podle posouzení starosty pořizovatel návrh zadání upraví, zahájí jeho projednání, v rámci kterého budou moci občané a zastupitelstvo uplatňovat podněty a námitky. Po ukončení projednání se na základě stanovisek dotčených orgánů a dohodnutých ostatních připomínek vypracuje čistopis zadání změn územního plánu a předloží se zastupitelstvu ke schválení.

[50] Starosta obce Bukovinka zaslal dne 31. 5. 2009 pořizovateli dokument nazvaný *„Posouzení určeným zastupitelem"*. Starosta v souvislosti s pozemky navrhovatele uvedl, že jsou *„uvnitř PHO 2 vnitřní"*, tj. uvnitř pásma hygienické ochrany.

[51] Pořizovatel dne 30. 6. 2009 oznámil projednání návrhu zadání změn územního plánu obce Bukovinka označených jako Bu1 – Bu9 s tím, že po dobu 30 dnů může uplatnit každý k návrhu své připomínky. Krajský úřad Jihomoravského kraje vydal dne 23. 7. 2009 koordinované stanovisko k návrhu zadání změn územního plánu s tím, že neuplatňuje požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí.

[52] Městský úřad Blansko, odbor životního prostředí, ve stanovisku k návrhu zadání změn územního plánu ze dne 29. 7. 2009 v souvislosti s pozemky navrhovatele uvedl, že z hlediska lesního hospodářství nesouhlasí s návrhem změny Bu2, protože navržené plochy pro bydlení se bezprostředně dotýkají lesních pozemků a dotčený lesní komplex parc. č. 306/1 v k. ú. Bukovinka by byl již ze tří stran zastavěn plochou pro bydlení. Rozšířením ploch pro bydlení by došlo k omezení hospodaření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa.

[53] Dne 8. 9. 2009 proběhlo na Městském úřadu v Blansku, odboru životního prostředí, jednání ohledně nesouhlasného stanoviska ze dne 29. 7. 2009 se zástupci obce Bukovinka. Dotčený orgán vyslovil, že by bylo možné pokračovat ve zpracování změny územního plánu Bu2 za předpokladu, že bude zúžen předmět řešení změny pouze na pozemky parc. č. 144, 145, 148 a 149 (PK) v k. ú. Bukovinka. Zástupci obce Bukovinka navrhli, že předloží názor zastupitelstvu s tím, že na základě stanoviska zastupitelstva následně dojde k úpravě návrhu zadání, nebo budou dané body z návrhu vypuštěny.

[54] Zastupitelstvo obce Bukovinka na svém 17. zasedání, které se uskutečnilo 25. 9. 2009, v souvislosti se zadáním změny územního plánu v ploše Bu2 schválilo změnu územního plánu pouze na pozemcích parc. č. 144, 145, 148 a 149 (PK) *(pozn. soudu: došlo tedy k vypuštění pozemků navrhovatele).* V zadání změny územního plánu obce Bukovinka, schváleném usnesením č. 5 přijatým na 17. zasedání Zastupitelstva obce Bukovinka ze dne 25. 9. 2009, již v rámci změny Bu2 nebyly pozemky navrhovatele uvedeny.

[55] Dne 4. 10. 2009 oznámila obec Bukovinka manželům B., v té době již právním předchůdcům navrhovatele, že pozemky parc. č. 140 a 141 (PK) nebyly schváleny do ploch změn zahrnutých do zadání změny územního plánu obce Bukovinka z důvodu nesouhlasného stanoviska odboru životního prostředí ze dne 29. 7. 2009.

[56] Pořizovatel zaslal dne 14. 10. 2009 projektantovi schválené zadání změn územního plánu s pokynem, aby zpracoval návrh změn územního plánu. Dne 5. 2. 2010 pořizovatel oznámil, že se bude konat společné jednání o návrhu změny č. 1 územního plánu obce Bukovinka.

[57] Dne 23. 2. 2010 vydal Městský úřad Blansko, odbor životního prostředí, stanovisko ke změně č. 1 územního plánu obce Bukovinka, ve kterém se rozsáhle zabýval pásmy hygienické ochrany vodního zdroje a vyslovil, že navržené změny Bu2/1 a Bu2/2 jsou ve výkresové části návrhu umístěny v PHO 2. Dotčený orgán navrhoval, aby byla nově vyhlášena ochranná pásma vodního zdroje.

[58] Starosta obce Bukovinka zaslal pořizovateli dne 17. 3. 2010 stanovisko k návrhu změny územního plánu a žádal, aby byl v dokumentaci zohledněn *vybudovaný* nový vodní zdroj a nová hygienická pásma ochrany. Dále uvedl, že do 31. 3. 2010 obec Bukovinka požádá o stavební vodoprávní povolení na tyto objekty. Územní řízení bylo podle starosty *„v běhu“*.

[59] Dopisem ze dne 20. 4. 2010 žádal pořizovatel projektanta, aby upravil změnu č. 1 územního plánu obce Bukovinka podle stanovisek dotčených orgánů a požadavků, které uvedl starosta obce Bukovinka ve stanovisku ze dne 17. 3. 2010.

[60] Krajský úřad Jihomoravského kraje ve stanovisku k návrhu změny č. 1 územního plánu obce Bukovinka ze dne 6. 9. 2010 doporučil, aby bylo zahájeno řízení o vydání změny č. 1 územního plánu obce Bukovinka ve smyslu § 52 – 54 stavebního zákona. Pořizovatel proto veřejnou vyhláškou ze dne 17. 9. 2010 oznámil vystavení návrhu a veřejné projednání návrhu změn územního plánu obce Bukovinka.

[61] Dne 18. 10. 2010 sdělil Městský úřad Blansko, odbor životního prostředí, navrhovateli, že stanovisko odboru životního prostředí ze dne 29. 7. 2009 (viz odst. [52]) není nutné považovat za definitivní, protože lze přehodnotit a zmenšit navrhované plochy k bydlení v jiných lokalitách, např. v části Bu8 a Bu5. Vůči navrhované změně Bu2 lze podat *námitku* v rámci pokračování zpracování návrhu změn územního plánu obce. Navrhovatel proto dne 10. 11. 2010 zaslal obci Bukovinka žádost o přehodnocení návrhu změn územního plánu obce Bukovinka s tím, že žádal, aby byly jeho pozemky zařazeny do zastavitelného území. Tvrdil, že jsou omezována jeho práva nevhodnou aplikací lesního zákona, a žádal, aby zastupitelstvo obce vyhovělo oprávněným zájmům vlastníků pozemků, které nebyly zahrnuty do změny územního plánu.

[62] Navrhovatel zaslal pořizovateli 11. 11. 2010 námitku proti návrhu změn územního plánu obce Bukovinka v části technická infrastruktura podle § 52 stavebního zákona, ve které nesouhlasil s umístěním nového vodního díla v obci Bukovinka. Upozornil, že se stavbou vodního díla souvisejí i ochranná pásma, která omezí vlastníky sousedících pozemků, se kterými o vodním dílu nikdo nejednal. Téhož dne zaslal navrhovatel pořizovateli i další námitku proti změně územního plánu. V ní brojil proti stanovisku Městského úřadu v Blansku, odboru životního prostředí, ze dne 29. 7. 2009 a vysvětloval, že v případě změny pozemků navrhovatele na plochu bydlení by nedošlo k zásahu do lesních pozemků. Navrhovatel zaslal pořizovateli také připomínku proti návrhu změn územního plánu obce Bukovinka, ve které namítal, že v návrhu změny územního plánu jsou nedostatečně uplatňována závazná stanoviska týkající se životního prostředí, zejména stanovisko Městského úřadu v Blansku, odboru životního prostředí, ze dne 29. 7. 2009, a proto navrhoval, aby pořizovatel návrh změny územního plánu znovu přehodnotil a posoudil v souvislosti s ochranou životního prostředí.

[63] Pořizovatel vydal dne 2. 2. 2011 dokument nazvaný „*Vyhodnocení výsledků projednání návrhu změn územního plánu obce Bukovinka, návrh rozhodnutí o námitkách*“. Všechny námitky navrhovatele vyhodnotil pořizovatel jako připomínky a navrhl variantní řešení pro usnesení Zastupitelstva obce Bukovinka, varianta a) vždy obsahovala zamítnutí připomínky, varianta b) její akceptaci.

[64] Dne 23. 3. 2011 došlo k výměně e-mailů mezi zaměstnankyní pořizovatele a starostkou obce Bukovinka, jejímž předmětem byly podklady pro zasedání Zastupitelstva obce Bukovina ve věci vyhodnocení námitek a připomínek ke změnám územního plánu obce Bukovinka. Podklady obsahovaly návrh rozhodnutí o námitkách, přičemž všechny námitky navrhovatele měly být zamítnuty.

[65] Z usnesení č. 1 ze 4. zasedání Zastupitelstva obce Bukovinka ze dne 25. 3. 2011 vyplývá, že zastupitelstvo zamítlo všechny námitky navrhovatele. Na 6. zasedání zastupitelstva, které se uskutečnilo 14. 9. 2011, schválilo zastupitelstvo napadené opatření obecné povahy č. 1/2011.

## V. Sdělení Městského úřadu Blansko

[66] K výzvě Nejvyššího správního soudu předložil pořizovatel spisovou dokumentaci související s územním plánem obce Bukovinka vydaným dne 24. 8. 2004.

[67] Městský úřad Blansko, odbor životního prostředí, jako vodoprávní úřad sdělil podáním ze dne 11. 4. 2012 Nejvyššímu správnímu soudu, že se na území obce Bukovinka nenachází žádné ochranné pásmo. Rozhodnutím ze dne 1. 2. 2012, čj. MBK 3193/2012, povolil odbor životního prostředí nakládání s vodami – odběr podzemní vody pro zásobování obyvatel obce Bukovinka pitnou vodou z vodního zdroje BU2 a povolení stavby vodního díla: Vodní zdroj BU 2A v Bukovince a trubní napojení. *Pozn. soudu: Z rozhodnutí ze dne 1. 2. 2012 vyplývá, že odbor životní prostředí vydal stavební povolení k provedení stavby vodního zdroje na pozemku parc. č. 125/3 v katastrálním území Bukovinka. Tento pozemek sousedí s pozemkem ve vlastnictví navrhovatele parc. č. 140/15, nejedná se však o mezující pozemky, neboť jsou od sebe odděleny komunikací parc. č. 308/2.*

[68] Odbor životního prostředí dále uvedl, že Okresní úřad Blansko rozhodnutím ze dne 11. 3. 1994, čj. ŽP/Vod/3228/93/94-Ba, povolil nakládání s vodami – odběr podzemní vody pro obec Bukovinka a Bukovina pro zásobování obyvatel obcí pitnou vodou z vodního zdroje HB a současně povolil stavbu vodního díla: vodovod Bukovinka a Bukovina. Povolení k odběru podzemních vod prodloužil odbor životního prostředí rozhodnutím ze dne 9. 7. 2007, čj. MBK 33952/2007. Pásmo hygienické ochrany vodního zdroje bylo vyhlášeno rozhodnutím Okresního úřadu Blansko ze dne 17. 6. 1996, čj. RŽP 926/1/96-Km. Platnost tohoto rozhodnutí byla stanovena na dobu pěti let od nabytí právní moci rozhodnutí. Obec Bukovinka o prodloužení platnosti ochranného pásma nepožádala. Ke dni 11. 4. 2012 se proto podle odboru životního prostředí nenacházelo na území obce Bukovinka žádné ochranné pásmo.

## VI. Další skutečnosti

[69] Na veřejně přístupné elektronické úřední desce obce Bukovinka byl dne 24. 8. 2012 vyvěšen návrh opatření obecné povahy, který upravuje ochranná pásma vodního zdroje Bukovinka. Jedná se o ochranná pásma okolo dvou vrtaných studní. Navrhované ochranné pásmo prvního stupně má okolo první studny rozlohu 58 $m^2$ a okolo druhé studny rozlohu 123 $m^2$. Obě ochranná pásma prvního stupně jsou součástí původního pozemku parc. č. 125/3, který je od pozemku navrhovatele parc. č. 140/15 oddělen pouze komunikací parc. č. 308/2. Ochranné pásmo prvního stupně k této komunikaci v jednom případě těsně přiléhá a v druhém případě je umístěno rovněž v její blízkosti. Ochranné pásmo druhého stupně je pro obě studny vymezeno plochou pozemku parc. č. 125/3 o rozloze 3431 $m^2$.

[70] Dne 3. 10. 2012 bylo na úřední desce obce Bukovinka vyvěšeno opatření obecné povahy, kterým byla výše popsaná ochranná pásma zřízena.

## VII. Jednání soudu

[71] Navrhovatel již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyslovil svůj souhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Odpůrce přes výzvu k vyjádření a poučení o následcích nečinnosti se k rozhodnutí bez nařízení jednání nevyjádřil, souhlasil však „*s provedením jednání bez účasti Obce Bukovinka*“, vyslovil tak svůj souhlas. Nejvyšší správní soud proto rozhodoval o zrušení opatření obecné povahy bez jednání.

## VIII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

### A. Posouzení podmínek řízení

[72] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou zejména existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele, formulace závěrečného návrhu a pasivní procesní legitimace odpůrce (viz např. rozsudek NSS čj. 9 Ao 1/2008 - 34; všechna zde uvedená rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[73] Napadený správní akt je opatřením obecné povahy, neboť naplňuje materiální znaky § 171 a násl. spr. ř. a tato skutečnost plyne i z § 43 odst. 4 stavebního zákona. Závěrečný návrh, jímž se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy v celém jeho rozsahu, je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. Pasivní procesní legitimace odpůrce plyne z § 101a odst. 4 s. ř. s.

[74] Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Navrhovatel namítá, že vydáním opatření obecné povahy byl uvržen do nerovného postavení vůči majitelům zastavitelných ploch, došlo k zásahu do jeho vlastnických práv a práva na příznivé životní prostředí a došlo k narušení právní jistoty. Nejvyšší správní soud vyšel ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, podle nějž lze odmítnout návrh pro jeho nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. 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 navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“*.

[75] Změnou územního plánu mohou být podle zmíněného rozhodnutí dotčeny především osoby, které mají přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, která je územním plánem regulována, tedy obvykle vlastník nebo spoluvlastník pozemku nebo jiné nemovité věci 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, např. exhalace, hluk, zápach, nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku).

[76] V nyní posuzované věci je navrhovatel vlastníkem parcel, které byly původně zastupitelstvem obce schváleny a zahrnuty do změny územního plánu v lokalitě Bu2,

později však byly vyloučeny. Současně se jedná o pozemky ležící v blízkosti pozemků, u nichž byla změna využití v lokalitě Bu2 opatřením obecné povahy schválena, a v blízkosti vodních zdrojů navržených v tomto aktu spolu s jejich plánovanými ochrannými pásmy. V obou případech je tedy navrhovatel tzv. nemezujícím sousedem s pozemky, jichž se změna územního plánu přímo dotkla. V této souvislosti již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku čj. 8 Ao 1/2010 - 89, že *„k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným napadeným opatřením obecné povahy (územním plánem), pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázku, „kam až" možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd."*.

[77] Navrhovatel je výlučným vlastníkem pozemků parc. č. 141, 127/19 a 140/15 v k. ú. Bukovinka, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti pozemků, jichž se změna územního plánu týkala. Proto mohl být změnou územního plánu dotčen. Nadto se navrhovatel také aktivně podílel na postupu přípravy a schvalování opatření obecné povahy a podával k němu námitky i připomínky. Zda k dotčení skutečně došlo, a je-li tu tedy i legitimace věcná, je věcí důvodnosti návrhu. Podmínky řízení však byly splněny.

## B. Posouzení důvodnosti návrhu

[78] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přezkumem důvodnosti podaného návrhu a přezkoumal napadené opatření obecné povahy postupem stanoveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. V něm Nejvyšší správní soud nastínil algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Při tom nebyl vázán právními důvody návrhu (§ 101d s. ř. s. ve znění před novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.).

[79] Na úvod je však třeba poznamenat, že tomuto soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Musí však přezkoumávat, jak plyne z výše uvedeného, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek NSS čj. 1 Ao 1/2006 - 74).

[80] Z hlediska přezkumu pravomoci správního orgánu postačí konstatovat, že Zastupitelstvo obce Bukovinka bylo a je dle § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 54 a 55 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu této obce.

[81] U dalšího kroku algoritmu, působnosti správního orgánu, je třeba rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v jejichž rámci správní orgán vykonává svoji pravomoc), osobní (okruh osob, vůči nimž správní orgán působí), prostorovou (území, na němž správní orgán vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též časovou (pokud má správní orgán stanovené období, v němž může svoji pravomoc vykonávat). Z předloženého spisu nevyplývá, že by odpůrce svou působnost překročil. Změny územního plánu se v převážené většině týkají změn funkčního využití území, zejména jsou navrženy nové plochy bydlení, s čímž souvisí i úprava uspořádání dopravy ve změně územního plánu. Ani v tomto směru tedy Nejvyšší správní soud nezjistil žádné pochybení.

[82] Zbývá tedy posoudit poslední tři kroky algoritmu, jichž se také týkají námitky navrhovatele.

*B.1 Postup odpůrce při přijímání opatření obecné povahy*

[83] Postup odpůrce při přijímání změny územního plánu zjištěný ze správního spisu byl popsán v odstavcích [38] - [65]. Níže tedy budou uváděny pouze úkony odpůrce v tomto procesu, které vyvolaly pochybnosti navrhovatele či soudu o jejich správnosti.

*a) K fázi rozhodování o pořízení změny územního plánu dle § 44 – 46 stavebního zákona*

[84] Postup odpůrce obsahuje již od počátku úvah o přijetí změn územního plánu určité nesrovnalosti. Zastupitelstvo obce např. při schvalování pozemků, které zahrne do požadavku na posouzení pořizovateli dle § 46 odst. 3 stavebního zákona a případně posléze do požadavku na návrh zadání územního plánu dle § 47 odst. 1 stavebního zákona, v jednotlivých usneseních uvedlo, že *„schvaluje změnu územního plánu u p. č. 184/1“* atp. (viz správní spis, část C – *Související podklady*, č. l. 54) Z takto formulovaného usnesení by vyplývalo, že jím obec schvaluje samotné vydání opatření obecné povahy – změnu územního plánu.

[85] Spis dále neobsahuje usnesení, kterým by zastupitelstvo rozhodlo o pořízení změny územního plánu z vlastního podnětu, byť se to uvádí v odůvodnění tohoto opatření obecné povahy. Současně ze spisu nevyplývá, zda některou z žádostí vlastníků parcel o zařazení do ploch bydlení, o nichž bylo jednáno, považovalo za návrh na pořízení změny územního plánu dle § 46 nebo zda za návrhy považovala všechny tyto žádosti. Dne 27. 1. 2008 nicméně starosta obce žádá pořizovatele o *„předběžné posouzení pozemků předaných do dnešního dne obcí Bukovinka s návrhem na změnu územního plánu“*. Pořizovatel na tuto žádost odpovídá stanoviskem *„v souladu s § 46 odst. 2 a 3“* stavebního zákona dne 27. 3. 2008.

[86] Ještě předtím však pořizovatel doručil obci *„Posouzení žádostí...v souladu s § 46 odst. 2 a 3 [stavebního zákona] – podklady pro pracovní seminář Zastupitelstva obce Bukovinka dne 7. 2. 2008“* (správní spis, část B – *Podklady ke změnám*, č. l. 11). V úvodu tohoto dokumentu se uvádí, že *„[m]ateriál zpracovaný pro zasedání zastupitelstva, které bude projednávat návrhy*

*na pořízení Změn, bude připraven tak (návrhy usnesení), aby přijatá usnesení nebylo možno předjímat výsledek* [sic!] *vlastního pořizování Změny. Zastavitelnost každého z projednávaných pozemků tak bude otevřena až do závěru projednání a konečného vydání Změny.*" Je otázkou, zda pořizovatel chtěl tímto naznačit úmyslnou netransparentnost procesu přijímání změny územního plánu či pouze doporučující povahu svých stanovisek. To by však nebylo nutné, neboť nezávaznost stanoviska plyne již ze znění zákona, dále z § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, a shodný názor zastávají i autoři komentáře k příslušnému ustanovení zákona (M. HEGENBART, B. SAKAŘ a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha, C. H. Beck, 2008.).

[87] V tomto podkladu k pracovnímu semináři zastupitelstva pořizovatel vždy uvedl svůj postoj k příslušné žádosti o změnu funkčního využití ploch orné půdy uvnitř obce se závěrem, zda jeho stanovisko bude či nebude doporučující. Starosta obce později do tohoto dokumentu doplnil stanoviska obce na základě pracovní schůze zastupitelstva. Samotný podklad je vnitřně rozporný, neboť pořizovatel některé žádosti nedoporučuje ke schválení s odůvodněním, že „*další zastavitelné plochy* [lze] *změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*", přesto však s některými změnami v téže oblasti obce souhlasí - viz např. bod 11 podkladu. U vyhodnocení bodu 10 se uvádí, že žádost bude vyhodnocena shodně jako žádost č. 9, tj. nedoporučena. Žádost č. 9 je žádostí manželů B. týkající se pozemků navrhovatele oddělených od pozemků v žádosti č. 10 pouze pozemkem parc. č. 140/16. K žádosti č. 10 se však dále uvádí, že se v jejím případě jedná o „*méně závažný zásah do volné*" [sic: v dokumentu je věta nedokončena], pozemky navazují na zastavěné území a nejsou dotčeny ochrannými pásmy (to však nejsou ani pozemky dle žádosti č. 9, viz odst. [67] - [68], [132] - [133]), proto tuto žádost pořizovatel doporučuje do změny územního plánu.

[88] Dne 4. 3. 2008 zasílá starosta obce pořizovateli další žádost ke změně územního plánu, přičemž uvádí, že tuto žádost zastupitelstvo „*projednalo a odsouhlasilo na pracovní schůzi dne 27. 2. 2008*" (správní spis, část B, č. l. 65).

[89] Dne 27. 3. 2008 vydává pořizovatel své stanovisko dle § 46 odst. 2 a 3 jako podklad pro veřejné zasedání zastupitelstva konané dne 28. 3. 2008. V něm však uvádí, že jeho „*stanovisko pro pracovní zasedání zastupitelstva ze dne 7. 2. 2008 zůstává nadále v platnosti*". K jednotlivým bodům pak pořizovatel „*v souladu se známými výsledky pracovního jednání*" doplnil návrhy usnesení zastupitelstvu ve shodě se zástupcem odpůrce (správní spis, část B, č. l. 3).

[90] Tento postup z § 46 stavebního zákona nevyplývá. Dle tohoto ustanovení měl pořizovatel předložené návrhy posoudit a se svým stanoviskem je předložit k rozhodnutí zastupitelstvu. Obec měla posléze pořizovatele informovat o výsledcích jednání zastupitelstva. Jak bude znít konečné usnesení obce, je věcí zastupitelstva. To by mělo být schopné si jeho formulaci vytvořit pouze na základě stanoviska pořizovatele bez jeho přímého diktátu. Jak však vyplývá ze zápisu z veřejného jednání zastupitelstva ze dne 28. 3. 2008, návrhy pořizovatele na znění usnesení zastupitelstvo převzalo bez podstatných změn.

[91] Pořizovatel dále ve svém stanovisku odkazuje na názor zástupce obce a výsledky pracovního jednání se zastupitelstvem obce.

[92] Zasedání zastupitelstva jsou však dle zákona o obcích veřejná (§ 93 odst. 2 zákona o obcích) a tento zákon nezná pojem *„pracovní zasedání"*. Transparentnost procesu pořizování územně plánovací dokumentace a jejích změn je žádoucí. Samotné zastupitelstvo by mělo podporovat co nejširší účast veřejnosti na celém procesu. Současně je třeba zdůraznit, že stavební zákon nepožaduje, aby veškeré úkony obce v této věci byly veřejné, stanoví ale, kdy je účast veřejnosti nezbytná (srov. proces pořizování územního plánu v § 43 - 56 stavebního zákona).

[93] Odpůrce i pořizovatel svým postupem v podstatě předjímali postup podle § 47 stavebního zákona. Na základě stanoviska pořizovatele dle § 46 odst. 3 stavebního zákona a samostatného rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny územního plánu měl totiž být teprve ve fázi zpracování návrhu zadání územního plánu (§ 47 stavebního zákona) určen zastupitel, který bude na návrhu zadání s pořizovatelem spolupracovat. Tento zastupitel by měl být určen rovněž usnesením zastupitelstva příslušné obce, zpravidla současně s usnesením zastupitelstva o pořízení územního plánu. Do tohoto okamžiku však stavební zákon o určeném zastupiteli nehovoří. Odpůrce i pořizovatel tedy v celé této fázi pořizování změn územního plánu nepostupovali podle stavebního zákona.

[94] Je to až zákonná úprava fáze zadání (změny) územního plánu, která předpokládá, že v jejím průběhu může dojít k úpravám návrhu zadání, a to jednak na základě spolupráce určeného zastupitele a pořizovatele, ale i podnětů veřejnosti, sousedních obcí a stanovisek dotčených orgánů státní správy.

*b) K namítanému střetu zájmů*

[95] Na veřejném zasedání dne 28. 3. 2008 zastupitelstvo na základě podnětu rovněž rozhodovalo o možném střetu zájmů u dvou zastupitelů ve vztahu k přijímání změny územního plánu. Dle § 83 odst. 2 zákona o obcích platí, že člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují tomu, že by mohl být ve střetu zájmů, je povinen tuto skutečnost sdělit orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Tento orgán má poté rozhodnout, zda existuje důvod pro vyloučení člena zastupitelstva z projednávání a rozhodování této záležitosti.

[96] Nejvyšší správní soud se podobnou věcí zabýval již v rozsudku čj. 1 Ao 2/2010 - 185 v odstavcích [144] – [150]. Dle tohoto rozsudku plyne z příslušného ustanovení zákona o obcích povinnost oznámit střet zájmů i povinnost orgánu (zastupitelstva) rozhodnout o existenci důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování. Orgán obce může rozhodnout, zda existuje důvod pro vyloučení člena zastupitelstva z projednávání dané věci, nemůže však rozhodnout o jeho vyloučení. Zastupitel totiž disponuje reprezentativním mandátem na základě rozhodnutí voličů, není odpovědný svým kolegům v zastupitelstvu a mandát zastupitele vykonává podle vlastního uvážení. Možnost projednávat a rozhodovat věci náležející do pravomoci zastupitelstva by ztratil pouze v případě zániku mandátu. Je tak na zastupiteli, zda se v případě rozhodnutí o existenci střetu zájmů rozhodne k věci nevyjadřovat a zdržet se hlasování. Tento postup nelze

na zastupiteli jakkoliv právně vynucovat. Nedodržení oznamovací i rozhodovací povinnosti je nedodržením zákonného postupu, dovozovat z něj však nezákonnost celého opatření obecné povahy zpravidla nelze.

[97] V posuzovaném případě jeden z oslovených zastupitelů sám prohlásil, že se zdrží hlasování. Druhá zastupitelka vysvětlila, že žádost o změnu územního plánu podává jiná osoba se stejným příjmením (dle navrhovatele osoba blízká). O existenci důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování se v případě této zastupitelky zastupitelstvo rozhodlo hlasovat. V zápise ze zasedání obce je uvedeno: *„ANO: 0 hlasů, NE: 0 hlasů, Zdržel se: 7 hlasů, Schválený výrok: nejedná se o střet zájmů"*. V souhrnném usnesení zastupitelstva však žádný výrok v této věci uveden není. Z výše uvedeného plyne, že byla porušena informační povinnosti ze strany obou zastupitelů. Zastupitelstvo se o namítaném střetu zájmů pokusilo rozhodnout, ale dopustilo se při tom určitých formálních pochybení. U prvního zastupitele, který sám prohlásil, že se zdrží hlasování, chybí rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení. Povinnost zastupitelstva v této věci rozhodnout však vyplývá z § 83 odst. 2 zákona o obcích. V případě zastupitelky je zřejmý rozpor mezi skutečnostmi uvedenými v zápise ze zasedání a usnesení ze zasedání. Nadto je v této věci zápis ze zasedání chybný, neboť v případě, kdy se všech sedm zastupitelů zdrží hlasování, není přijato žádné usnesení, nebyl tedy schválen výrok *„nejedná se o střet zájmů"*. Ani v tomto případě tedy odpůrce nedodržel zákonný postup.

*c) K fázi zadání územního plánu dle § 47 stavebního zákona*

[98] Během roku 2008, kdy byl vyhotovován návrh zadání územního plánu, probíhala korespondence mezi manžely B., právními předchůdci navrhovatele, a pořizovatelem ohledně jeho stanoviska ze dne 27. 3. 2008, které bylo podkladem rozhodnutí zastupitelstva o vyřazení jejich pozemků. Právní předchůdci navrhovatele zcela konkrétně namítali neexistenci ochranného pásma vodního zdroje, neplnění funkce lesa u dotčených pozemků, existenci účelové komunikace, i skutečnost, že by se v jejich případě jednalo o doplnění zástavby v dané oblasti a např. i rozdílné posouzení ve srovnání s pozemkem parc. č. 140/8. Pořizovatel však na tato podání reagoval velmi obecnými přípisy. Přitom měl možnost jako pořizovatel se k podání právních předchůdců navrhovatele odpovídajícím způsobem vyjádřit, předat je odpůrci, který by žádost v případě věcně správného odůvodnění mohl schválit. Posléze by pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem mohl požadavky zapracovat do návrhu zadání územního plánu. Své věcně nesprávné stanovisko však pořizovatel v této fázi nenapravil (k vadám stanoviska viz dále odst. [132] - [138]). Dle spisu rovněž nereagoval ani na žádost o informace či případný návrh na postoupení věci *„kompetentnějšímu orgánu"*.

[99] Dne 5. 12. 2008 podal navrhovatel dvě žádosti o zařazení svých pozemků do ploch bydlení, v nichž rozvedl existenci účelové komunikace, v nedávné době zrekonstruované, neexistenci ochranných pásem a další.

[100] Dne 12. 12. 2008 předal pořizovatel odpůrci i určenému zastupiteli návrh zadání změn k dalšímu posouzení. V tomto návrhu je opět zmiňováno, že lokalita Bu2 sousedí s ochranným pásmem vodního zdroje, které v té době již neexistovalo (viz odst. [67] - [68]) a správní spis, část A, č. l. 86).

[101] Zastupitelstvo obce, tentokrát bez předložení žádosti pořizovateli dle § 46 odst. 2 a 3 stavebního zákona, rozhodlo téhož dne usnesením, že *„schvaluje pořízení změny ÚP obce Bukovinka, spočívající v novém prověření možností území na p. č. 140 a 141 [pozemky navrhovatele] do ploch bydlení“* (správní spis, část D – *Projednání Zadání*, dokument č. l. 81). Shodně rozhodlo i o dalších pozemcích, z nichž některé dosud vůbec pořizovatelem posouzeny nebyly, tj. ani v březnu 2008, ale jiné pořizovateli k posouzení předloženy byly.

[102] O zařazení těchto pozemků do návrhu zadání změn požádala obec dne 28. 12. 2008 (správní spis, část D, č. l. 72). O posouzení některých z nich požádala však až 10. 1. 2009 (správní spis, část D, č. l. 66). V tomto případě tedy odpůrce svým postupem zaměnil dva kroky předvídané § 46 odst. 3 stavebního zákona.

[103] Teprve dne 16. 1. 2009 na dalším zasedání zastupitelstva byl pověřen starosta jako určený zastupitel k jednání s pořizovatelem (správní spis, část D, č. l. 54). Posléze probíhaly úpravy návrhu zadání změny územního plánu na základě spolupráce určeného zastupitele a pořizovatele (§ 47 odst. 1 stavebního zákona) spolu s posuzováním a zapracováváním dalších žádostí o změnu územního plánu.

[104] Vzhledem k tomu, že odpůrce v některých případech schválil pořízení změn i přes nesouhlasné stanovisko pořizovatele, sdělila dne 19. 1. 2009 zaměstnankyně pořizovatele jednomu ze zastupitelů, že *„pořízení Změn, schválené zastupitelstvem bez zákonného podkladu, nebude zahájeno“* (správní spis, část D, č. l. 53). K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že taková poznámka zaměstnankyně pořizovatele nebyla oprávněná. Podle § 47 stavebního zákona pořizovatel zpracuje, tj. musí zpracovat, návrh zadání územního plánu ve spolupráci s určeným zastupitelem. Stanovisko pořizovatele podle § 46 odst. 3 má pouze doporučující povahu (viz odst. [86]). Případné nedostatky vyjdou najevo a mohou být napraveny v průběhu dalšího zpracování změny územního plánu, spolupráce s určeným zastupitelem, stanovisek dotčených orgánů, krajského úřadu atd. Současně je třeba uvést, že dle § 8 spr. ř. správní orgány dbají vzájemné souladnosti postupů a jsou povinny vzájemně spolupracovat.

[105] Dne 2. 7. 2009 zveřejnil pořizovatel na úřední desce návrh zadání změn územního plánu označených Bu1 – Bu9 a zaslal jej odpůrci, dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu dle § 47 odst. 2 stavebního zákona (správní spis, část D, č. l. 25). V oznámení uvedl, že dálkový přístup je zajištěn na elektronické úřední desce města Blansko a obce Bukovinka, kde je návrh zadání zveřejněn jako příloha oznámení. V rozdělovníku uvedl *„2. Obec Bukovinka (žádáme o vyvěšení oznámení na úřední desce a na elektronické úřední desce vyvěšení oznámení a návrhu Zadání včetně grafické přílohy)“*. Z přílohy návrhu č. 13 vyplývá, že ke dni 16. 10. 2011 na elektronické úřední desce odpůrce nebylo zveřejněno ani oznámení ani návrh zadání. Oznámení se na úřední desce objevuje až v důkazní příloze ze dne 21. 11. 2011, dle navrhovatele tedy muselo být doplněno někdy v období druhé poloviny října či během listopadu 2011.

[106] K této námitce navrhovatele týkající se pochybností o zveřejnění návrhu zadání změn Nejvyšší správní soud uvádí, že dle § 47 odst. 2 stavebního zákona je to pořizovatel, kdo *„zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému*

*nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V případě pořizování územního plánu zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu též obci, pro kterou územní plán pořizuje.*" Toto ustanovení tedy neobsahuje výslovný požadavek na to, aby byl návrh zadání zveřejněn i v obci, pro kterou se územní plán pořizuje. Požadavek na vyvěšení návrhu zadání v obci Bukovinka uplatnil pouze pořizovatel, zákon tuto povinnost neobsahuje. Navíc navrhovatel neprokázal, že návrh zadání nebyl zveřejněn v rozhodné době, tedy po dobu 30 dnů ode dne 2. 7. 2009. Námitka tak není důvodná.

[107] S touto otázkou souvisí i námitka navrhovatele, v níž se zabýval svobodou jednotlivce sledovat či nesledovat úřední desku a podávání připomínek. Vyšel čl. 2 odst. 3 Listiny, který stanoví, že každý může činit, co není zákonem zakázáno. Dovodil, že vzhledem k čl. 3 odst. 3 Listiny mu nemůže být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho (základní) svobody nesledovat úřední desku. K tomu však již Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 1749/08 vyslovil, že *„[c]o do podstaty stejně jsou však základní práva a svobody jednoho každého za určitých okolností omezována tím, jak s nimi či jinými základními právy a svobodami sám nakládá. Tak například zřízení zástavního práva nepochybně omezuje do té doby neomezené majetkové právo vlastnit věc, přestože nebo právě proto, že se jedná o výkon základního práva podle čl. 11 Listiny, a cum grano salis (s malou výhradou) založením rodiny (ať už faktickým nebo dokonce i formálním úkonem) je omezována takto do té doby neomezená osobní svoboda a další základní práva. Jinými slovy výkon či uplatňování vlastních práv a svobod s sebou vždy přináší určitá rizika, resp. následky, jejichž vznik není přičitatelný nikomu jinému, a tedy nepředstavují újmu podle čl. 3 odst. 3 Listiny.*"

[108] Právě takový je i případ, který uvádí navrhovatel. Tím, že jednotlivec zvolí svobodu úřední desku nesledovat jako svobodu vyplývající z čl. 2 odst. 2 Listiny, nedozví se o možnosti podávání připomínek. To je však pouze důsledkem toho, jakým způsobem se rozhodl svou svobodu uplatňovat. Ve vztahu ke svobodě sledovat či nesledovat úřední desku rovněž platí zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým). Jednotlivci tedy náleží svoboda budovat své právní a sociální postavení, na druhé straně musí být ochotný tohoto postavení vlastním přičiněním dosáhnout a využít možností, které mu právní řád nabízí. Ani tato námitka navrhovatele tedy nebyla důvodná.

[109] Na základě nesouhlasného stanoviska odboru životního prostředí Městského úřadu Blansko ze dne 29. 7. 2009 byly ze zadání změn vypuštěny změny Bu3 a Bu9, v částech Bu2, Bu5 a Bu6 došlo ke snížení jejich rozsahu. V této fázi byly také vyřazeny pozemky navrhovatele ze změn územního plánu. Zadání změny územního plánu zastupitelstvo schválilo dne 25. 9. 2009.

[110] Navrhovatel namítal, že před vydáním změn územního plánu pořizovatel nepředložil upravený návrh zadání dle § 47 odst. 4 stavebního zákona. Z předloženého správního spisu skutečně nevyplynulo, že by pořizovatel návrh zadání upravil. Právě naopak, dle usnesení zastupitelstva ze dne 25. 9. 2009 zastupitelstvo schválilo úpravu dílčích změn (viz výše) a současně schválilo zadání změn územního plánu, aniž by před sebou mělo podklad, v němž by požadované úpravy byly zapracovány. Nejvyšší správní soud tedy shledal další pochybení odpůrce.

[111] Navrhovatel rovněž namítal, že zastupitelstvo na tomto zasedání nesprávným postupem rozdělilo bod programu č. 5 *„Zadání ‚Změna Územního plánu Obce Bukovinka'"* na dvě části, aniž by o tom vydalo usnesení. Nejvyšší správní soud na základě zápisu ze zasedání zastupitelstva (příloha návrhu č. 12) dospěl k závěru, že zastupitelstvo v tomto bodě programu pouze navrhlo více výroků usnesení, které se však všechny týkaly téhož bodu. Tento výklad plyne i ze slov *„[s]tarosta podal návrh na znění usnesení k bodu 5) ve dvou částech"* uvedených v zápise. Nebylo proto nezbytné, aby zastupitelstvo přijalo usnesení, kterým by projednávaný bod programu rozdělilo. Tato námitka navrhovatele tak nebyla důvodná. Nejvyšší správní soud již v předchozím odstavci zdůvodnil, že k tomuto postupu odpůrce vůbec nemělo dojít, neboť rozhodoval bez zákonem požadovaného podkladu.

[112] Dne 4. 10. 2009 vyrozuměl odpůrce právní předchůdce navrhovatele o tom, že pozemky parc. č. 140 a 141 (PK) nebyly schváleny do změn zahrnutých v zadání, tj. vyřídil tak žádost, kterou podal navrhovatel dne 5. 12. 2008 (správní spis, část D, č. l. 84). I v tomto případě tak odpůrce pochybil, neboť měl vyrozumět navrhovatele.

*d) K fázi návrhu územního plánu dle § 50 – 51 stavebního zákona*

[113] Na základě schváleného zadání pořizovatel zadal projektantům vypracování návrh územního plánu, o němž se dne 25. 2. 2010 konalo společné jednání dle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Na něm starosta obce upozorňoval na potřebu některých úprav. K tomu se v záznamu ze společného jednání uvádí, že *„[s]tarosta obce tento požadavek uvede do připomínek obce"* (správní spis, část A – *Projednání Návrhu změn*, č. l. 89). Obec toto stanovisko vyhotovila dne 17. 3. 2010. Navrhovatel namítal, že k návrhu územního plánu podávají stanoviska pouze dotčené orgány, nikoli vlastní obec.

[114] Obecně platí, že obec se v procesu pořizování a vydávání změn územního plánu nevyjadřuje, nýbrž vydáním či nevydáním změn územního plánu v tomto procesu rozhoduje. Zastupitelstvo obce schvaluje zadání změny územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Podle § 50 odst. 2 stavebního zákona se obec zúčastňuje společného jednání o návrhu změny územního plánu spolu s dotčenými orgány, krajským úřadem a sousedními obcemi. Podání stanoviska obce, pro kterou se změny územního plánu pořizují, tedy zákon nepředpokládá. V bodech 1 – 4 stanoviska odpůrce jde pouze o písemné podání připomínek, které se shodují s předmětem společného jednání. V této části tedy podání lze akceptovat, neboť nic nebrání tomu, aby se pro upřesnění požadavky jednotlivých účastníků společného jednání podaly rovněž písemně. V bodech 5 – 7 stanoviska se jedná o nové návrhy, které podle záznamu nebyly řešeny na společném jednání. Ty proto podání obsahovat nemělo. Tímto způsobem by mohlo docházet k obcházení postupu, který stanoví stavební zákon. K novým požadavkům se nemohly vyjádřit dotčené orgány či sousední obce ve fázích zadání změny územního plánu ani na společném projednání.

[115] Pořizovatel však bod 5 a 7 stanoviska do návrhu změn územního plánu nezapracoval, neboť se podle něj netýkaly předmětu změny. Bod 6 stanoviska se týkal zapracování plánovaných ochranných pásem vodního zdroje, která do opatření obecné povahy zapracována byla. Pořizovatel na základě společného projednání předal pokyny

k úpravě návrhu změn územního plánu projektantovi. V něm k ochranným pásmům uvedl, že je možné je do změny zapracovat za podmínky, že budou mít vliv na dílčí změnu Bu2. Přitom, jak uvádí, si byl vědom toho, že tento požadavek zadání neobsahovalo. Dále uvedl: *„OP vodního zdroje bude převzato z původního ÚP. Pokud by bylo do doby vydání změn vyhlášeno nové OP vodních zdrojů, bude jeho hranice převzata s odůvodněním jeho vztahu ke změně Bu2“* (správní spis, část A, č. l. 78). Ani tento postup není správný, neboť sám pořizovatel si byl vědom toho, že ochranné pásmo vodního zdroje platilo pouze do r. 2001 (viz odst. [67] - [68]) a správní spis, část A, č. l. 86). Není možné, aby změna územního plánu úmyslně odrážela stav, který zde existoval před deseti lety, tedy v době, kdy platila původní ochranná pásma. Tímto postupem by pořizovatel zatížil dokument závažnou procesní vadou. To je zřejmé tím spíše v současné době, kdy jsou již vyhlášena ochranná pásma nová, o rozloze přibližně jedné desetiny rozlohy ochranných pásem původních. V důsledku postupu odpůrce a pořizovatele byl zahrnut do změn územního plánu návrh ochranných pásem, jež nebyly projednávány v předchozích fázích přijímání změn, což zatížilo napadené opatření obecné povahy další vadou.

*e) K veřejnému projednání návrhu územního plánu dle § 52 stavebního zákona*

[116] Po posouzení krajským úřadem pořizovatel oznámil vystavení a veřejné projednání návrhu změn územního plánu. V této fázi řízení uplatnil ještě před veřejným projednáním svá stanoviska odbor životního prostředí Městského úřadu Blansko a Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje, Územní odbor Blansko. Dotčené orgány mají dle § 52 odst. 3 uplatnit svá stanoviska pouze k podaným námitkám a připomínkám, a to až na závěr veřejného projednání.

[117] Navrhovatel podal proti návrhu změn územního plánu námitku týkající se návrhu vodního zdroje a vyřazení jeho pozemků ze změn územního plánu. Spolu s ním podali námitku proti vyřazení ze změn územního plánu v části Bu2 také vlastníci dalších pozemků v této oblasti. Pořizovatel následně vypracoval návrh vyhodnocení těchto podání, přičemž všechna vyhodnotil jako připomínky a ve vztahu k zařazení do ploch bydlení v části Bu2 navrhl vždy možnost vyhovění a nevyhovění připomínce (správní spis, část A, č. l. 31). Přitom pořizovatel dříve navrhovateli sdělil, že se bude moci v dalším řízení o územním plánu bránit *námitkou* ve fázi veřejného projednání (správní spis, část A, č. l. 44). Zastupitelstvo posléze všechny připomínky zamítlo (správní spis, část A, č. l. 22).

[118] Tento postup představuje pochybení odpůrce. Lze připomenout, že pozemky navrhovatele a dalších žadatelů byly během jednání o územním plánu schváleny usneseními zastupitelstev. Odpůrce dále požádal dopisem ze dne 28. 12. 2008, aby pořizovatel zařadil mimo jiné návrh navrhovatele do návrhu zadání změn územního plánu. Ve zveřejněném návrhu zadání byl tento požadavek zapracován v lokalitě Bu2. Navrhovatel je dále nemezujícím sousedem s pozemky, na kterých později došlo k vybudování vodního zdroje a zřízení souvisejících ochranných pásem, a rovněž nemezujícím sousedem s pozemky, jež byly zařazeny do změn územního plánu.

[119] Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí čj. 2 Ao 2/2007 - 73 vymezil, že *„[z]atímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat šířeji*

*nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused" má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused" výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.*" Právě z kumulace celkem tří okolností v této věci, tedy vyřazení pozemků navrhovatele z projednávané změny a dále sousedství, byť bez společné hranice, se dvěma různými pozemky, jichž se změna územního plánu přímo dotýká (v části Bu 2/1 a Bu 2/2), lze dovodit, že navrhovatel je vlastníkem pozemků dotčených touto změnou územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Jeho podání tedy měla být vyhodnocena jako námitky. Opatření obecné povahy mělo obsahovat i odpovídající odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[120] Nadto lze podotknout, že pokud – jako v posuzované věci - existuje důvodná pochybnost o tom, zda podatel podal námitky či připomínky, je povinností správního orgánu vzhledem k povinnosti ochrany práv a oprávněných zájmů osob (§ 2 odst. 3 spr. ř.) upřednostnit vyhodnocení takového podání jako námitek k návrhu opatření obecné povahy.

*f) K přezkumu a odůvodnění návrhu územního plánu a vydání územního plánu dle § 53 – 54 stavebního zákona*

[121] Závažným pochybením odpůrce při vydání změn územního plánu byl nedostatek v odůvodnění opatření obecné povahy. To totiž neobsahuje dostatečné vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[122] Samotný pořizovatel ve stanovisku z 27. 3. 2008 u některých pozemků zdůrazňoval, že *„[j]ejich převedením do ploch bydlení by se obec rozšiřovala na úkor krajiny, přestože nejsou dostatečně vyčerpány kapacitní možnosti volných pozemků uvnitř sídla"* a dále: *„dle § 55 odst. 4* [sic! – jedná se o odst. 3] *stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Převedením orné půdy do bydlení by došlo k neúměrnému rozšíření obce do krajiny, přitom stávající území není efektivně využito.*" (správní spis, část B, č. l. 3)

[123] Podle § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona použitého přiměřeně podle § 55 odst. 2 téhož zákona je součástí odůvodnění změny územního plánu zpracované pořizovatelem vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

[124] Napadené opatření obecné povahy obsahuje v bodě *2.3 Soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavku na ochranu nezastavěného území* pouze obecná konstatování, že: *„Řešení změny č. 1 je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Vzájemným porovnáním tří pilířů udržitelného rozvoje – stabilizaci počtu i kvality lidských zdrojů regulovaným rozvojem zastavitelných ploch je zajištěna vyváženost vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území."* V bodě *5. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* opatření obecné povahy je vložena tabulka, která uvádí jednotlivé

lokality dle územního plánu a důvod jejich případného nezastavění, nejčastěji *„nezastavěno z důvodů majetkoprávních“*. K potřebě vymezení nových zastavitelných ploch se v této části opatření obecné povahy nic neuvádí. V dalších částech se k jednotlivým plochám, u nichž došlo ke změně územního plánu, zmiňuje například, že pozemky doplňují strukturu obce do kompaktního tvaru či navazují na stávající zástavbu.

[125] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudcích čj. 8 Ao 6/2011 - 87 a 8 Ao 1/2010 - 89, takto paušálně pojaté vysvětlení nemůže dostát požadavkům § 55 odst. 3 písm. d), neboť vůbec nedává uspokojivou odpověď na otázku, jaká byla potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. *„Doplnění struktury obce do kompaktního tvaru“* rozhodně neodůvodňuje potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, ostatně z opatření obecné povahy ani neplyne, že by toto za odůvodnění potřeby vymezení zastavitelných ploch bylo míněno. Opatření obecné povahy tak je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[126] Citovaná právní úprava je promítnutím principu ochrany nezastavěného území, vyjadřující jeden z cílů územního plánování, podle nějž je ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a přitom chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Kogentní ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona vyjadřuje zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny a současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy. Přitom převážná část ploch, které jsou napadeným opatřením obecné povahy nově vymezeny, jsou právě plochami zastavitelnými.

[127] Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Bukovinka ze dne 14. 9. 2011 konečně nevyplývá, že by zastupitelstvo v souladu s § 54 odst. 2 a 3 ověřilo soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo krajského úřadu. Opatření obecné povahy nicméně schválilo.

*g) Závěr části B.1*

[128] V této části byla popsána řada pochybení odpůrce v průběhu přijímání napadeného opatření povahy. Na okraj je Nejvyšší správní soud poznamenává, že některá z dílčích pochybení odpůrce měla svůj původ v postupech pořizovatele. Ten přitom měl být tím orgánem veřejné správy, který měl při pořizování změn územního plánu na to, aby změny územního plánu byly přijaty zákonem stanoveným postupem, dohlížet.

*B.2 Proporcionalita opatření obecné povahy a jeho soulad se zákonem*

[129] Nejvyšší správní soud se v této části zabývá dalšími z kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud nepovažoval za účelné v této věci rozlišovat mezi čtvrtým a pátým krokem algoritmu. Mimoto, jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *„zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrůznějším způsobem vyjádřená nebo ze*

*základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinální otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (a vice versa).*" (usnesení čj. 1 Ao 2/2010 - 116)

[130] Některé z nedostatků opatření obecné povahy byly zmíněny již v předchozí části, neboť se překrývaly požadavky zákona na obsah opatření obecné povahy a současně požadavky na postup odpůrce při jeho vydání. Dále tedy Nejvyšší správní soud zhodnotí zákonnost a přiměřenost opatření obecné povahy ve vztahu ke změně Bu2, kterou byl dotčen navrhovatel, a zejména to, jak se do jeho obsahu promítla stanoviska pořizovatele a následná rozhodnutí odpůrce.

[131] Nejvyšší správní soud považuje opatření obecné povahy v části týkající se změny Bu2 za nepřiměřené, neboť v této části podstatně zasáhlo do práv adresátů tohoto správního aktu, a to způsobem, který nebyl úměrný sledovanému cíli, tj. úpravě využití a uspořádání území obce. Odpůrce bez dalšího akceptoval chybné závěry stanovisek pořizovatele, s pořizovatelem jeho omyly zřejmě nekonzultoval, ačkoliv si měl a v některých případech musel být vědom skutečného stavu. Tímto postupem zatížil obsah opatření obecné povahy věcnými vadami, jež vedly k nepřiměřenosti právní regulace.

*a) Ochranná pásma vodního zdroje*

[132] V prvé řadě bylo ve stanovisku pořizovatele ze dne 27. 3. 2008 (správní spis, část B, č. l. 3) chybným tvrzení o existenci ochranných pásem vodního zdroje v příslušné územní oblasti. Rozhodnutí ze dne 17. 6. 1996, kterým byla stanovena ochranná pásma vodního zdroje nacházejícího se na pozemku parc. č. 125/3, mělo platnost pět let od nabytí právní moci (správní spis, část C, č. l. 30, rovněž viz [67] - [68]). Od 11. 7. 2001 tedy v blízkosti pozemků navrhovatele žádná ochranná pásma vodního zdroje neexistovala. Ochranné pásmo vodního zdroje vzniká opatřením obecné povahy, které vydá vodoprávní úřad (§ 30 odst. 1 vodního zákona). Jakákoli ochranná pásma zahrnutá v územním plánu do doby, než je toto ustanoveno vodoprávním úřadem, či po vypršení platnosti opatření obecné povahy, kterým byla zřízena, nemohou být pro nikoho závazná. Nebylo tedy možné pozemky navrhovatele a dalších osob vyloučit z dalšího projednávání s odkazem na tato neexistující ochranná pásma.

[133] Neexistence ochranných pásem si odpůrce zřejmě nebyl vědom, neboť s jejich existencí počítal po značnou část procesu přijímání změn územního plánu (viz např. správní spis, část D, č. l. 35 ze dne 31. 5. 2009). Ani po tom, co byl odpůrce na neexistenci ochranných pásem upozorněn, svou chybu ve vztahu k navrhovateli nenapravil (správní spis, část A, č. l. 86 ze dne 23. 2. 2010). Přitom ze stanoviska pořizovatele ze dne 27. 3. 2008 vyplývá, že ochranná pásma vodního zdroje byla jedinou příčinou odlišného hodnocení pozemků navrhovatele a vlastníka pozemků parc. č. 144 a 145 (PK), které odpůrce do změn územního plánu zařadil. Pořizovatel navíc požadoval, aby byla ve změnách územního plánu vyznačena ochranná pásma původní (správní spis, část A, č. l. 78, k tomu viz odst. [115]). Navrhovatel dále žádal dne 5. 12. 2008 *„o aktualizaci ochranných pásem v územním plánu"*. Pokud by se odpůrce touto žádostí zabýval, mohl včas zjistit, že ochranná pásma

v daném území neexistují. Odpůrce se k této žádosti nijak nevyjádřil. Stanovisko pořizovatele posléze ovlivnilo obsah napadeného opatření obecné povahy, jež sice bylo prostředkem vhodným a potřebným k regulaci využití a uspořádání území obce, nedostálo však požadavkům minimalizace zásahů a přiměřenosti v užším smyslu.

[134] Současně je však k námitce navrhovatele třeba podotknout, že ve fázi řízení, kdy je výstavba vodního zdroje a zřízení jeho ochranného pásma pouze ve fázi úvah, neprobíhá samostatné posuzování vlivu této plánované stavby na životní prostředí. K tomu dochází až v případě zahájení územního řízení o umístění stavby nebo zařízení.

*b) Ochranné pásmo lesa*

[135] Pořizovatel dále ve stanovisku ze dne 27. 3. 2008 argumentoval ochranným pásmem lesa, a to nejen ve vztahu k pozemkům navrhovatele, ale i k pozemkům dalších žadatelů. Lesní zákon spojení „ochranné pásmo lesa" nepoužívá. Doktrína i judikatura již tradičně pracuje s 50 m ochranným pásmem jako s určitou zkratkou (viz např. DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2010; dále viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 6/2011 - 347), neboť některá ustanovení lesního zákona určité činnosti v této vzdálenosti od lesa nepovolují nebo pro ně stanoví přísnější podmínky [§ 14 odst. 2, § 20 odst. 2, § 48 odst. 2 písm. c) a § 53 odst. 1 písm. o) lesního zákona]. Pokud tedy správní orgány ochranné pásmo lesa zmiňují, měly by vymezit, co jím míní (alespoň v metrech, s odkazem na příslušné ustanovení zákona), a musí se zabývat tím, do jaké míry ochranné pásmo posuzovaný pozemek ovlivňuje.

[136] V některých dokumentech pořizovatele, včetně samotného napadeného opatření obecné povahy, se uvádí, že určité lokality zařazené do změn zasahují do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Ve stanovisku pořizovatele ze dne 27. 3. 2008 ani v pozdějších stanoviscích k totožným i jiným pozemkům se pouze obecně zmiňuje ochranné pásmo lesa, aniž by se pořizovatel zabýval tím, jak daleko ochranné pásmo lesa sahá a jak velkou část jednotlivých pozemků zasahuje.

[137] Tento postup neodpovídá principu minimalizace zásahů a následky napadeného opatření obecné povahy pak nejsou úměrné jeho cíli. Příslušné orgány se měly zabývat mj. i velikostí posuzovaného pozemku. Je totiž možné si představit, že předmětem posouzení bude mnohahektarový pozemek, do nějž ochranné pásmo lesa zasáhne pouze minimálně. Bylo by nezákonné, aby orgán státní správy lesů zakázal na takovém pozemku jakoukoli výstavbu jen z důvodu, že *„leží v ochranném pásmu lesa"*, když by ochranné pásmo zasahovalo jen malou část pozemku. V případě navrhovatele zasahuje ochranné pásmo lesa jen menší část pozemku parc. č. 140/15 a je tedy možné uvažovat nad tím, že by navrhovatel mohl případně stavět v části pozemku, jíž se ochranné pásmo lesa nedotýká. Možné je i rozdělení pozemku. Stejně tak zasahuje ochranné pásmo lesa jen menší část pozemků ležících na sever od pozemků navrhovatele, jejichž majitelé o zařazení do změn územního plánu rovněž žádali a jejichž návrhy nebyly pořizovatelem s odkazem na ochranné pásmo lesa doporučeny ke schválení zastupitelstvu.

*c) Dopravní spojení*

[138] Pořizovatel ve stanovisku ze dne 27. 3. 2008 rovněž vyslovil, že převedení pozemků navrhovatele do ploch bydlení by *„znamenalo návrh nového dopravního napojení“*. Toto tvrzení není přesvědčivé, mimo jiné proto, že navrhovatel opakovaně namítal, že dopravní napojení je zajištěno vzhledem k existenci účelové komunikace, a s těmito námitkami se odpůrce nevypořádal. V napadeném opatření obecné povahy byla posléze u změny Bu 2/2 doplněna právě tato *„místní komunikace sloužící na obsluhu lokalit Bu 2/2, která je napojena na místní komunikaci. Slouží na obsluhu jednoho rodinného domu.“*

*d) Zastavěnost lesa ze tří stran*

[139] Odbor životního prostředí Městského úřadu Blansko ve stanovisku ze dne 29. 7. 2009 (správní spis, část D, č. l. 20) ke změnám v části Bu2 uvedl, že se navržené plochy pro bydlení bezprostředně dotýkají lesních pozemků a že *„dotčený lesní komplex...by byl již ze tří stran zastavěn plochou pro bydlení“*. Ani tento argument není přesvědčivý, protože budova čp. 97 na *„třetí straně“* lesního komplexu již leží a tato strana lesa tedy minimálně z části zastavěna *je*. Dále se ani odbor životního prostředí nevyjadřoval k tomu, že určitá část pozemků není situována na třetí straně lesa, ale spíše na jeho straně *„druhé“*, tj. při jeho jižní hranici. U pozemků navrhovatele by se pak dalo spekulovat o tom, zda leží na straně *druhé* nebo *třetí* lesa, neboť jsou přímo protilehlé jihovýchodnímu cípu lesa a sousedí s ním v jediném bodě. Tedy i takto nepřesný a obecný argument nemůže obstát.

*d) Závěr části B.2*

[140] Již výše bylo uvedeno, že Nejvyššímu soudu nepřísluší přezkoumávat, jaký způsob funkčního využití pozemků je pro danou oblast vhodný. Ani z tohoto rozsudku nemá vyplývat, jakým způsobem by měl být územní plán obce změněn. Pokud se však jednotlivé správní orgány určitým způsobem ke změně územního plánu vyjadřují, musí svá stanoviska řádně odůvodnit a opřít je o ověřené skutečnosti. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy, odpůrce i pořizovatel z uvedených stanovisek vycházeli, zatížili tento správní akt vadami, které vedly v části týkající se změny Bu2 k jeho nepřiměřenosti, a tedy i nezákonnosti.

## IX. Závěr a náklady řízení

[141] Nejvyšší správní soud shledal, že se odpůrce při pořizování opatření obecné povahy dopustil řady porušení procesního a hmotného práva chránícího zásadní veřejné zájmy. Tato porušení ovlivnila zejména obsah změny Bu2. Proto Nejvyšší správní soud v souladu s principem minimalizace soudních zásahů a § 101d odst. 2 s. ř. s. dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil napadené opatření obecné povahy č. 1/2011, kterým byly vydány změny územního plánu obce Bukovinka označené jako Bu1, Bu2, Bu4, Bu5, Bu6, Bu7 a Bu8, schválené Zastupitelstvem obce Bukovinka usnesením č. 3 ze dne 14. 9. 2011 v části týkající se změny Bu2.

[142] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s. (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.), podle nějž nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně 20. prosince 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu