



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelů: **a) J. M., b) J. M.**, zastoupení advokátem Mgr. Michalem Gemrotem, se sídlem AK Záhřebská 50/148, Praha 2, proti odpůrci: **obec Domousnice**, se sídlem Domousnice 19, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy - Změna č. 1 územního plánu obce Domousnice, schválené usnesením zastupitelstva obce Domousnice č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Navrhovatelé se svým návrhem domáhají zrušení opatření obecné povahy, konkrétně požadují zrušení bodu č. 1 části II a část III usnesení zastupitelstva obce Domousnice č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006, a to z důvodu, že napadené opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu obce, nebylo přijato zákonem stanoveným způsobem. Pochybení odpůrce spatřují mimo jiné i ve způsobu vyřízení námitek, které navrhovatelé vznesli.

Navrhovatelé uvádějí, že odpůrce přistoupil v roce 2003 k záměru pořídit změnu územního plánu obce (dále ÚP), který byl schválen v listopadu 2001. K zahájení procesu změny ÚP došlo z podnětu společnosti FARM Domousnice, s. r. o., která sledovala a sleduje výlučně soukromé hospodářské zájmy spočívající především v přeměně pozemků orné půdy na pozemky stavební a v uzavření historické cesty k zámku, která vede statkem společnosti. Zadáání změny ÚP bylo schváleno během podzimu roku 2004 a následně došlo ke zpracování návrhu změny ÚP, který byl vystaven na obecním úřadě k nahlédnutí, návrh byl poté veřejně projednán dne 8. 11. 2005. Dne 5. 12. 2006 přijalo zastupitelstvo obce usnesení č. 026/2006, kterým v části

II schválilo změnu č. 1 ÚP obecně závaznou vyhláškou č. 1/2006 a v části III tohoto usnesení vymezilo závaznou část změny č. 1 ÚP obce Domousnice. Přijatou změnou odpůrce provedl změny OV1. spočívající ve změně využití pozemku parc. č. 353/1 z využití pro zemědělskou půdu na využití pro obytnou zástavbu, Z2 spočívající rovněž ve změně využití pozemku ze zemědělské výroby na pozemky určené pro realizaci zástavby, konkr. rodinné farmy formou hotelu, D1 – jedná se o přeložku silnice II/279 a navazující místní komunikace.

Navrhovatelé uvádějí, že jsou výlučnými vlastníky zejména budovy č.p. 1 na pozemku parc. č. St.1 a uvedeného pozemku, jakož i dalších přilehlých pozemků. Ve vztahu ke změně ÚP se jedná o pozemky parc. č. 14/2 a parc. č. 15/1, kterými prochází schválená veřejně prospěšná stavba (lokalita D1). Tato lokalita D1 je ve schválené změně č.1 prezentována jako přeložka komunikací II. třídy č. II/279 a II/280. Nicméně v rámci této lokality byl rovněž navržen a odpůrcem schválen obchvat místní komunikace jdoucí po pozemku parc. č. 858/3. Tento obchvat jdoucí kolem původně navrhované lokality Z1 má sloužit majiteli statku k uzavření místní komunikace, která slouží jako přímé propojení zámku navrhovatelů s obcí. Navrhovatelé uplatnili v souladu s ust. § 22 odst. 4 stavebního zákona námitky, v nichž vyslovili nesouhlas s obchvatem (část lokality D1), požadovali zachování přímého vstupu z obce do zámku po místní komunikaci. Navrhovatelé rovněž namítli nevhodnost zřizované lokality Z2 co se jejího umístění vedle vinic a nerušeného dálkového pohledu na zámek týče.

Navrhovatelé obdrželi od odpůrce odůvodněné sdělení ze dne 21. 12. 2006, že nebylo vyhověno žádné vznesené námitce. Na tomto místě odkazují navrhovatelé na stavební zákon zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), dle kterého měl odpůrce povinnost informovat navrhovatele, zda bylo jejich námitkám vyhověno, příp. jim sdělit důvody, proč jim vyhověno nebylo.

Co se týče lokality Z1, tato nebyla do schválené změny zařazena, navrhovatelé pouze poukazují na to, že se tak nestalo z důvodu snahy odpůrce vyhovět námitce navrhovatelů, ale z důvodu nesouhlasu Národního památkového ústavu (viz vyjádření ze dne 14. 11. 2005). Co se týče námitek ohledně lokalit Z2 a D, uvedl k námitkám navrhovatelů odpůrce, že s těmito lokalitami souhlasily dotčené státní orgány. Dle navrhovatelů však tomu tak nebylo. Navrhovatelé mají za to, že potřeba změny územního plánu obce jistě vyšla z nějakých reálných potřeb ať již třetích osob či obce samotné. Proti těmto potřebám a způsobu jejich řešení v navrhované změně ÚP podali navrhovatelé své námitky. Ze smyslu celého procesu pořizování změny ÚP pak plyne, že důvodem pro nevyhovění námitkám navrhovatelů nemůže být souhlas jiného z účastníků řízení se změnou ÚP. Takovýto účastník, zde dotčený orgán státní správy, svým vyjádřením reaguje na návrh změny ÚP, nikoli na námitky navrhovatelů. Odpůrce zde, dle názoru navrhovatelů zaměnil následek za příčinu, navrhovatelé proto konstatují, že jejich námitky nebyly ve smyslu ust. § 52 odst. 2 stavebního zákona řádně vypořádány, neboť nebyly sděleny důvody, pro které jim nebylo vyhověno. Odpůrce nicméně ve svém dopise ze dne 21. 12. 2006 zcela v rozporu se skutečností uvedl, že se změnou Z2 vyslovil souhlas příslušný dotčený orgán státní správy; navrhovatelé poukazují na vyjádření Národního památkového ústavu, územní pracoviště středních Čech v Praze ze dne 14. 11. 2005, které bylo potvrzeno vyjádřením dotčeného orgánu státní správy, a to Magistrátem města Mladá Boleslav ze dne 17. 1. 2006. Zde byly pro realizaci lokality Z2 a D1 stanoveny určité podmínky. Pro lokalitu Z2 byly vyloučeny masivní zástavby v podobě realizace až 8 rodinných domů v lokalitě, zvětšení podílu zeleně v lokalitě nad navrhovaný podíl 35% plochy. Odpůrce schválil sice ve změně ÚP zvětšení podílu zeleně, nicméně již nijak nereagoval na požadavek regulace zástavby v lokalitě s historickým charakterem prostředí. Pro lokalitu D1 památkový ústav stanovil zcela jasné podmínky pro případnou realizaci obchvatu místní komunikace, který byl v rámci změny ÚP schválen. Jedná se o podmínku zachovat při výstavbě obchvatu zelen v lokalitě a dále o podmínku realizovat výstavbu obchvatu

bez zásahů do terénu v minimálním profilu, tj. vyhnout se náspům, opěrným zdem, terasám, zářezům apod. Další podmínkou je zachovat přímý přístup do zámku po místní komunikaci. Odpůrce na uvedené podmínky nikterak nereagoval a do změny ÚP je nezahrnul, bez dalšího schválil stavbu obchvatu a komunikace tak může být realizována bez dodržení podmínek památkového ústavu.

Navrhovatelé citlivě vnímají skutečnost, že obchvat byl ve změně ÚP zařazen mezi stavby obecně prospěšné. Odpůrce nijak tuto skutečnost neodůvodnil a navrhovatelé prokazují, že obchvat má sloužit výlučně pro potřeby obchodní společnosti, která jeho realizaci sleduje záměr uzavřít přímou přístupovou cestu k zámku navrhovatelů. Jiný účel pro stavbu obchvatu zde není dán, což dle navrhovatelů vylučuje možnost prohlásit obchvat za veřejně prospěšnou stavbu. Navrhovatelé poukazují na fakt, že obchvat má být realizován mj. na jejich pozemcích parc.č. 14/2 a 15/1, resp. stavba obchvatu do těchto pozemků zasáhne. Vzhledem k zařazení obchvatu do veřejně prospěšných staveb může dojít na základě schválené změny ÚP k vyvlastnění těchto pozemků, což omezuje ústavní právo navrhovatelů vlastnit majetek. Navrhovatelé namítají, že neexistují žádné důvody opravňující stavbu zařadit mezi veřejně prospěšné stavby.

Navrhovatelé poukazují na vnitřní rozpor ve schválené změně ÚP. Lokalita D1 je prezentována jako přeložka komunikací II. třídy a jako taková je zařazena do veřejně prospěšných staveb; jako veřejně prospěšné stavby jsou potom uvedeny i místní navazující komunikace. Schválený obchvat však není žádnou přeložkou žádné komunikace a navíc na skutečnou přeložku komunikací II. třídy nijak nenavazuje. Odpůrce při schválení změny ÚP vymezil veřejně prospěšné stavby, za které určil tyto stavby : VPS-TV1: nová nadzemní přípojka VN-22 kW s trafostanicí N-TS1 a VPS-D1: přeložka silnice II/279 a navazující místní komunikace. V grafické části ke změně č. 1 ÚP jsou jako veřejně prospěšné stavby výše uvedené stavby vyznačeny, a to včetně navazující místní komunikace na komunikaci D1. Navíc je však v grafické části označena další komunikace, která na komunikaci D1 nenavazuje. Odpůrce schválil grafické znázornění veřejně prospěšných staveb jako závaznou část změny ÚP a rovněž schválil textovou část vymezení veřejně prospěšných staveb jako závaznou část změny ÚP. Vznikla tedy situace, kdy je textová část vymežující veřejně prospěšné stavby v rozporu s jejich grafickým znázorněním. U tak významného dokumentu považují navrhovatelé takový rozpor za zásadní, způsobující jeho zmatečnost.

Navrhovatelé dále namítají, že odpůrce schválil změnu ÚP, která nemá podklad v samotném návrhu změny, tak jak s ním byla seznámena veřejnost. Stavební zákon sice nestanoví, co má být předmětem schválení v rámci procesu pořizování změny ÚP obce, ale z logiky věci plyne, že musí být respektováno ust. § 22 odst. 1 stavebního zákona. Pokud tedy v mezidobí od vystavení návrhu změny dospěl odpůrce k závěru, že je nutno tento návrh změnit, měl opět přistoupit k jeho vystavení a umožnit dotčeným osobám, jakož i dotčeným orgánům státní správy, aby se k němu mohly vyjádřit. Jiným postupem by byla nepřípustným způsobem vyloučena veřejnost z procesu pořizování změny ÚP. K tomu dle navrhovatelů došlo v případě lokality OV1. V návrhu změny č.1 ÚP byla lokalita OV1 prezentována jako lokalita určená pro výstavbu rodinných domů s pozemky min. 3 000m<sup>2</sup> a ve znění schválené změny se uvádí min. rozměr pozemku 1 500m<sup>2</sup> resp. 2 000m<sup>2</sup>. Tato změna je z pohledu dotčených osob i orgánů státní správy velmi významná. Daná lokalita má rozměr 55 400m<sup>2</sup> a z návrhu změny vyplývala zastavěnost max. 18 rodinnými domy. Odpůrcem však byla schválena taková změna, která umožňuje vznik celkem 36 rodinných domů. K této skutečnosti se nemohli navrhovatelé vyjádřit, neboť o ní nebyli zpraveni. V souvislosti s tím poukazují navrhovatelé na výpočet spotřeby vody provedený v návrhu změny ÚP, který vycházel z nárůstu počtu obyvatel odpovídající původně předpokládanému počtu rodinných domů. Již k tomuto výpočtu sdělil příslušný orgán státní

správy, že je nedostačující. Samotný návrh změn v ÚP přitom přímo odkazuje, co se spotřeby vody týče, na vyhledání vlastních zdrojů pitné vody, tedy na hloubení studní. Odpůrce však zcela pominul skutečnost, zda lze vůbec v lokalitě OV1 získat pitnou vodu z hloubených studní. Navrhovatelé mají tedy zato, že odpůrce při schvalování změny č. 1 ÚP nedodržel požadavek krajské hygienické stanice.

Co se týče obchvatné komunikace, navrhovatelé uvádějí, že vybudování komunikací II. třídy č. II/279 a II/280, v návrhu změny označených jako lokalita D1, bylo v návrhu změny odůvodněno nutností dopravní obslužnosti lokality Z1. Lokalita Z1 však byla ze změny ÚP vypuštěna, tím odpadla rovněž potřeba vybudovat lokalitu D1 alespoň v části označení „navazující místní komunikace“. Rovněž namítají, že odpůrce při schvalování změny ÚP zcela pominul povinnost vypracovat a do změny ÚP zahrnout výkres limitů využití území obsahující příslušná ochranná pásma jakož i významné krajinné prvky. Ve schválené změně zcela chybí vyznačení těchto údajů: a) hluková ochranná pásma nových komunikací - lokalita D1, b) ochranná pásma vodních zdrojů, kterými mj. jsou dva rybníky na pozemku parc. č. 25/1 a na pozemku parc. č. 22 - tyto jsou ohroženy výstavbou lokality D1, pramen s vodojemem a soukromým vodovodem, který zásobuje řadu místních domů pitnou vodou – pozemek parc.č.353/1 u hranice s pozemkem parc.č.25/1 – lokalita D1, studny na pozemcích parc. č. 153 a 18 – lokalita D1, c) významné krajinné prvky.

Navrhovatelé s přihlédnutím k uvedenému výše tvrdí, že odpůrce vydal opatření obecné povahy, aniž by respektoval zákonný proces; konkrétně zkrátil jejich práva, když zcela pominul jejich námítky a nevypořádal se s nimi dílem vůbec a dílem nezákonným způsobem. Odpůrce v podstatě schvaloval něco, co nebylo v původním návrhu změny ÚP, nepostupoval tedy v souladu s požadavky stavebního zákona. Navrhovatelé proto požadují, aby Nejvyšší správní soud zrušil bod č.1 části II a část III usnesení zastupitelstva obce Domousnice č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že na celý proces pořizování územního plánu obce dohlížel nadřízený orgán, odkazuje na stanoviska, která předcházela schválení územního plánu. Změna č. 1 ÚP byla provedena na základě veřejnoprávně projednaného a schváleného zadání. K námítkám navrhovatelů týkajících se lokalit Z2, OV1 a D v závazné části změny č.1 ÚP jsou zpracovány výsledky společného jednání, které se uskutečnilo v obci Domousnice na základě stanoviska Národního památkového ústavu – viz zápis z jednání; dále odpůrce odkazuje zejména na část C závazné části změny č. 1 ÚP, ve které jsou detailně upraveny navrhované změny lokality OV1 a Z2. Co se týče veřejně prospěšných staveb, komunikace byly do této skupiny staveb zařazeny zcela standardním způsobem, mimo jiné i proto, že po jejich vybudování budou volně přístupnými veřejnými komunikacemi (a lze též předpokládat, že budou převedeny do majetku obce). Ve výkresu veřejně prospěšných staveb jsou jednoznačně graficky vyznačeny všechny veřejně prospěšné stavby, včetně všech možných komunikací, které patří do VPS – D1. Text a grafika jsou zcela v souladu přičemž zásadní význam má grafika, text je pouze označením toho, co je v grafické části vymezeno. Odpůrce má za to, že při procesu pořizování změny ÚP řádně a v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona se vypořádal s námítkami navrhovatelů. Vzhledem k tomu, že lokalita Z1 nebyla do schválené změny č. 1 ÚPO zařazena, vyjádřil se v námítkách k lokalitám Z2 a D. Změna územního plánu je složitým procesem a ne vždy je možno vyhovět námítkám a požadavkům všech účastníků řízení. Při vyhotovení změny č. 1 ÚP postupoval odpůrce tak, aby bylo co nejméně zasahováno do práv ostatních účastníků za současného splnění podmínek nadřízeného orgánu a příslušných orgánů státní správy.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením věci nejprve musel zabývat splněním procesních podmínek řízení:

Usnesením č. j. 5 Ao 3/2007 - 78 ze dne 23. 4. 2007 odmítl Nejvyšší správní soud návrh navrhovatelů na zrušení předmětné změny územního plánu ze dne 5. 12. 2006, vycházel přitom ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 28, v němž zdejší soud konstatoval, že za opatření obecné povahy lze považovat pouze ty územní plány a jejich změny, k nimž došlo až po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, tedy od 1. 1. 2007. Proti odmítavému usnesení podali navrhovatelé dne 28. 6. 2007 ústavní stížnost; Ústavní soud nálezem sp. zn. IV.ÚS 1639/07 ze dne 16. 6. 2010 odmítavé usnesení Nejvyššího správního soudu zrušil, přitom poukázal na nutnost materiálního chápání institutu opatření obecné povahy a konstatoval, že odmítnutím návrhu na zrušení změny územního plánu obce Domousnice schváleného usnesením zastupitelstva obce Domousnice dne 5. 12. 2006 došlo k odmítnutí přístupu k soudu a k zásahu do základních práv stěžovatelů. Napadený územní plán, resp. změna č. 1 územního plánu obce Domousnice, schváleného zastupitelstvem obce Domousnice č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006 je tedy opatřením obecné povahy, soud proto v dalším řízení postupoval podle ust. 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jeho právní sféry (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). K této otázce Nejvyšší správní soud ověřil, že navrhovatelé jsou vlastníky pozemků a nemovitostí výše označených, které jsou dotčeny napadenou změnou územního plánu; namítají současně, že v důsledku jeho vydání došlo (ve vztahu k těmto nemovitostem) k zásahu do jejich vlastnického práva. Podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatelů jsou splněny, otázka důvodnosti jejich tvrzení bude předmětem meritorního posouzení věci.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy – změny č. 1 ÚP se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda při vydání opatření obecné povahy byl dodržen zákon.

Při soudním přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy - územního plánu obce - přezkoumává soud, zda opatření obecné povahy nevybočuje z mantinelů vytyčených zákonem. Není tak úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito, a není také úkolem soudu zkoumat věcnou správnost řešení využití území. Územní plán obce musí být v obsahovém souladu s územním plánem vyššího územního celku v tom smyslu, že musí respektovat limity či omezení z tohoto územního plánu vyplývající. Zda byl územním plánem obce respektován veřejný zájem, je předmětem zkoumání každého individuálního případu.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, test soudního přezkumu, přitom uvedl: „*V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud*

*zabývá, 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 pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. 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, aplikaci 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 uvedeného algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ustáleně v rámci rozhodování ve věcech opatření obecné povahy užívá.

Ve věci nyní projednávané není sporná pravomoc zastupitelstva obce Domousnice vydat změnu územního plánu obce dle § 26 tehdy účinného stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.). V dalším se tedy soud zabýval tím, zda, správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. 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). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatel předmětné opatření obecné povahy ani nezpochybnil.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Splnění tohoto kritéria je přitom výslovně navrhovateli zpochybňováno.

Navrhovatelé konkrétně namítají, že schválená změna územního plánu neodpovídá uveřejněnému návrhu, dále, že textová část dokumentace neodpovídá části grafické a konečně tvrdí, že nebyly řádným způsobem vypořádány jejich námítky.

Předmětná změna územního plánu obce, který byl schválen dne 13. 11. 2001, byla přijata podle již zrušeného stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Podle § 10 odst. 1 tohoto zákona územní plán obce stanovil urbanistickou koncepci, řešil přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určoval základní regulaci území a vymezoval hranice zastavitelného území obce. Podle § 21 stavebního zákona na základě schváleného zadání byl zpracován koncept, který byl předmětem veřejného projednávání a vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva byla dotčena konceptem územního plánu, mohli podat do 30 dnů od veřejného jednání své námítky. V další fázi byl zpracován návrh územního plánu, k němuž mohli vlastníci dotčených pozemků a staveb rovněž podat námítky v koncentrované lhůtě 15 dnů (§ 22 odst. 4 zákona). Tyto námítky musely být pořizovatelem vyřízeny podle § 23 odst. 2 stavebního zákona. Územní plán byl poté schválen obcí podle § 29 odst. 3 a vyhlášen obecně závaznou vyhláškou. Takto schválená závazná část územního plánu pak byla závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území. Orgán schvalující závazné části územně plánovací dokumentace byl oprávněn i ke schválení jejích změn, a to při zachování obdobného procesního postupu.

V návrhu změny ÚP, ke které se navrhovatelé a ostatní osoby měli možnost vyjádřit, co se týče návrhové plochy zastavitelného území, se uvádí, že platný územní plán se v tomto směru nemění, doplňují se pouze nové rozvojové lokality:

Lokalita OV1 – individuální bydlení; přitom se zde konstatuje výstavba rodinných domků, které budou umístovány na jednotnou zastavovací čáru, minimální rozloha stavební parcely bude 3 000m<sup>2</sup>, minimální podíl zeleně na stavebním pozemku určeném k výstavbě jednoho rodinného domku bude 75%, minimální šíře nových místních komunikací budovaných v souvislosti s rozvojem lokality bude 10m mezi hranicemi stavebních parcel; pro rozvoj lokality je přitom nutno pořídit urbanistickou studii, případně regulační plán.

Lokalita Z1 – drobná zemědělská výroba; tato lokalita měla být určena pro rozšíření stávajícího areálu statku, v této lokalitě nebudou umístovány nové stavební objekty.

Lokalita Z2 – drobná zemědělská výroba, určena pro vybudování nového zemědělského areálu- rodinné farmy,

Lokalita D1 – přeložka silnice II/279 a navazující místní komunikace

V návrhu jsou dále definovány dvě veřejně prospěšné stavby, a to VPS – TV1 – nová nadzemní přípojka VN-22 kV k trafostanici N-TS1 a VPS D1 –přeložka silnice II/279 a navazující místní komunikace.

Schválená změna č. 1 ÚP v části C- Závazná část změny č. 1 stanoví v části týkající se lokality OV1 minimální plochu stavební parcely 1 500m<sup>2</sup> (typická parcela), resp. 2 000m<sup>2</sup> (parcela přiléhající k obvodové komunikaci). Lokalita Z1 původně navržená v konceptu plánu, nebyla předmětem změny č.1 ÚP.

V závazné části jsou rovněž vymezeny plochy veřejně prospěšných staveb: VPS- TV1: nová nadzemní přípojka VN-22 kV s trafostanicí N-TS1 a VPS-D1: přeložka silnice II/279 a navazující místní komunikace.

V grafické části dokumentace - „Změna č. 1 ÚP obce – Veřejně prospěšné stavby“ jsou zaznamenány VPS D1, VPS –TV1 v lokalitě OV1 a D1 a dále je zde zaznamenána jako VPS nová obvodová místní komunikace - bez označení. Tato vyznačená stavba nikterak nesouvisí s VPS D1 a VPS TV1, nijak na ni nenavazuje a nemá s nimi žádnou souvislost. Nelze ji tedy považovat za místní komunikaci související s výstavbou přeložky silnice II/279, resp. místní komunikaci navazující, jak se uvádí v textové části v souvislosti s VPS - D1-přeložka silnice II/279 a navazující komunikace.

Nejvyšší správní soud na tomto místě musí konstatovat, že došlo-li k odchýlnému zpracování územně plánovací dokumentace v textové a grafické části, přitom při schvalování změny územního plánu nebyl schvalujícím orgánem tento rozpor zjištěn a odstraněn, jedná se nepochybně o vadu v procesu. Nelze přisvědčit odpůrci v tvrzení, že zásadní význam má grafika a text je pouze označením toho, co je v grafické části vymezeno. Grafická i textová část plánovací dokumentace musí být vždy v souladu, nemůže být graficky znázorněno to, co v textové části není obsaženo. Pojmovým znakem opatření obecné povahy je jeho konkrétně (individuálně) vymezený předmět, který musí být jednoznačně a srozumitelně identifikován. Požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu, jejíž skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny.

Je zcela nepochybné, že co se týče vymezení veřejně prospěšných staveb, je změna ÚP nejasná a nesrozumitelná, neboť textová i grafická část změny územního plánu je vymezuje jinak, resp. obvodovou komunikaci vyznačenou v části grafické v textové části vůbec neuvádí.

Již samotná skutečnost rozporu textové a grafické části územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu o tom, k jakému účelu je pozemek z hlediska územního plánování určen a zakládá nejistotu budoucích vztahů, neboť územní plán (jeho změna č. 1) je závazným podkladem pro další rozvoj území. Podle ust. § 1 stavebního zákona, které vymezuje cíle územního plánování, řeší územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší. Změna, která není jednoznačná, tyto cíle plnit nemůže (viz např. rozsudek NSS č. j. 2 Ao 1/2009 - 74 ze dne 8. 1. 2010, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Obsahem územně plánovacích podkladů jsou údaje potřebné pro navrhování využití vymezených území, ploch a pozemků a jejich vzájemného uspořádání a vazeb v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Územní plán vymezuje veřejně prospěšné stavby. Mezi veřejně prospěšné stavby jsou standardně zařazeny hlavní liniové stavby (komunikace, železnice, inženýrské sítě) včetně ploch pro technické objekty (vodojemy, retenční nádrže), stavby protipovodňové ochrany, požární stanice, plochy pro některé druhy nekomerční občanské vybavenosti (sociální a zdravotní péče, školství) a plochy nově navržených parků. Vymezení veřejně prospěšných staveb je podkladem pro případné vyvlastnění pozemků nebo staveb podle zákona č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Tvrdí-li odpůrce, že veřejně prospěšné stavby byly vymezeny standardním způsobem, nemá jeho tvrzení stran v grafické části vyznačeného obvodu (obvodové komunikace) oporu ve spisovém materiálu. Vymezení veřejně prospěšné stavby v době schvalování změny územně plánovací dokumentace bylo lze dovést ze stavebního zákona č. 50/1976 Sb., který stanovil v ust. § 108: „1) *Pozemky, stavby a práva k nim, potřebné pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu, uvedených v odstavci 2, lze vyvlastnit nebo vlastnická práva k pozemkům a stavbám lze omezit rozhodnutím stavebního úřadu (dále jen "vyvlastnit".* 2) *Vyvlastnit podle tohoto zákona je možné jen ve veřejném zájmu pro: a) veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace,...*“

Je-li změna územního plánu nejasná a nesrozumitelná, neboť textová a grafická část změny územního plánu nejsou v souladu, nelze veřejně prospěšnou stavbu vyznačenou v grafické části považovat za stavbu vymezenou standardním způsobem, neboť nelze z textové části seznat její význam, její určení, resp. její veřejnou prospěšnost. Tato stavba, nebyla-li předmětem návrhu, resp. o ní nebylo ani uvažováno jako o veřejně prospěšné stavbě, nemohla být ani předmětem možných připomínek. Na tomto místě lze poukázat na nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., který v § 2 odst.1 písm. l) veřejně prospěšnou stavbu definuje jako stavbu pro veřejnou infrastrukturu, která je určena k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Pojem veřejně prospěšná stavba je zákonem definován na rozdíl od předchozí právní úpravy (srov. § 108 odst. 2 – viz výše.) podstatně podrobněji, a to s použitím pojmu veřejná infrastruktura (jako stavba pro veřejnou infrastrukturu) s tím, že musí být určena k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu a vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Jakkoli nebyla veřejně prospěšná stavba ve starém stavebním zákoně takto podrobně definována, bylo nepochybně nutno při vymezení takových staveb vycházet z obdobných požadavků, tzn. veřejného zájmu. V případě vyznačené obvodové komunikace však nebylo lze z žádné části plánovací dokumentace (a to ani z návrhu ani z konečného znění změny č. 1 územního plánu) seznat důvodnost zařazení této stavby mezi stavby veřejně prospěšné, resp. tato stavba tam jako stavba veřejně prospěšná uváděna nebyla. Územně plánovací dokumentace (a to jak v textové tak i ve své grafické části) je konkretizujícím nástrojem územního plánování, zpravidla navazujícím na územně plánovací podklady. Jejím posláním je zejména sloužit jako podklad pro rozhodování v území, a tady nejčastěji pro rozhodování v územním řízení.



Nad rámec uvedeného, které již samo o sobě odůvodňuje zrušení předmětného opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že shledal důvodnou rovněž námitku navrhovatelů stran vypořádání se s jejich námitkami. Pokud v přípise ze dne 21. 12. 2006 zastupitelstvo obce uvádí ve své odpovědi, že kompetentní orgány vydaly v souladu s příslušnou legislativou, tedy i zákonem č. 114/1992 Sb., k návrhu změny č. 1 kladná stanoviska a obec s těmito stanovisky souhlasí, nelze mít za to, že se byly navrhovatelům sděleny důvody, pro které byly jejich námitky zamítnuty. Odůvodnění ve vztahu ke konkrétním účastníkům řízení – zde dotčeným vlastníkům pozemků, nelze nahradit pouhým odkazem na souhlasné stanovisko jiných státních orgánů, a to bez přihlédnutí k věcnému obsahu námitek stěžovatelů (tyto se týkaly mimo jiné právě otázky uzavření staré historické cesty, která úzce souvisí s komunikací zanesenou v grafické části jako VPS). Postavení těchto orgánů, jakožto dalších (ze zákona) dotčených osob, je v řízení zcela odlišné od postavení vlastníků dotčených pozemků; na jejich vyjádření a stanoviska proto nelze bez dalšího odkázat ke konkrétním námitkám těch vlastníků pozemků, jichž se změna týká. Nadto ve spise je založeno stanovisko Národního památkového ústavu ze dne 14. 11. 2005, z něho jednoznačný souhlas se všemi zamýšlenými změnami zjevně nevyplývá. Mimo jiné se v něm uvádí, že je nutné zachovat tradiční komunikační vazbu z obce k zámku přes areál hospodářského dvora.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že při zpracování změny č. 1 územního plánu obce Domousnice, která byla schválena zastupitelstvem obce Domousnice č. 029/2006 ze dne 5. 12. 2006 došlo k porušení zákona; opatření obecné povahy je tedy z důvodu nesouladu grafického a textového vymezení změn nutno považovat za nezákonné, neboť nebylo při jeho vydání postupováno v souladu s ust. § 10 stavebního zákona, resp. neodpovídá požadavkům tehdy platné vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci.

S ohledem na charakter pochybení, pro které soud dospěl k výše uvedenému závěru o nezákonnosti, nelze zrušit opatření obecné povahy pouze v některé z jeho částí, neboť zmiňovaný rozpor nelze v textové části identifikovat. Nejvyšší správní soud proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. změnu č. 1 územního plánu odpůrce zrušil, a to s účinností ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 101d odst. 5 s. ř. s, podle kterého žádný z účastníků řízení nemá 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 3. listopadu 2010

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu