



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **a) V. N., b) MUDr. M. P.**, obě zastoupeny Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, adresa pro doručování Rumunská 22, 120 00 Praha 2, proti odpůrci: **obec Statenice**, se sídlem Statenice 23, 252 62 Horoměřice, zastoupena Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem se sídlem Janáčkovo nábřeží 51/39, 150 00 Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice schválené dne 19. 7. 2010 zastupitelstvem obce Statenice,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice schválená dne 19. 7. 2010 zastupitelstvem obce Statenice – **se zrušuje** dnem vyhlášení 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 :

I.

Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 16. 11. 2010 doručen návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice schválené dne 19. 7. 2010 zastupitelstvem obce Statenice (dále jen „změna č. 2“). K otázce aktivní procesní legitimace navrhovatelka a) uvedla, že je vlastnící nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 645 pro katastrální území Statenice, a to pozemků parc. č. 532, 421/5 a 421/14 a rodinného domu č. p. 247, který se nachází na pozemku parc. č. 532 a spolu se svým manželem ho užívá k trvalému bydlení. Tyto nemovitosti se nacházejí v bezprostředním sousedství území, na němž byly změnou č. 2 – konkrétně dílčími změnami Z2-22 a Z2-01 – vymezeny nové zastavitelné plochy určené pro výstavbu rodinných domů. Mezi těmito dvěma plochami byl dále vymezen nový úsek místní komunikace určený k dopravní obsluze této plánované budoucí obytné zóny (včetně lokalit vymezených dílčími změnami Z2-01 a Z2-02).

[2] Navrhovatelka b) uvedla, že je vlastníci nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 246 pro katastrální území Statenice, a to pozemků parc. č. 236, 179/11, 457/3, 458/2 a 458/3 a rodinného domu č. p. 91, který se nachází na pozemku parc. č. 236 a užívá ho matka navrhovatelky b) k trvalému bydlení. Tyto nemovitosti se nacházejí v blízkosti území, na němž byly změnou č. 2 – dílčími změnami Z2-24, Z2-25, Z2-26 a Z2-31 – vymezeny nové plochy pro bydlení určené pro výstavbu rodinných domů. V souvislosti s těmito dílčími změnami je rovněž vymezen nový úsek místní komunikace, určený k dopravní obsluze plánovaných obytných zón, a to přes území dotčené dílčími změnami Z2-16 a Z2-18 k území dotčenému dílčí změnou Z2-16. Navrhovatelka b) dále poukázala na skutečnost, že na území dotčeném dílčími změnami Z2-05, Z2-16, Z2-18, Z2-24 a Z2-25 se má podle vydaného územního a stavebního rozhodnutí nacházet retenční nádrž určená pro vsakování dešťové vody. Z této nádrže by měly být odváděny dešťové vody do přirozené rokle, která byla částečně zasypana a jíž odtékají povrchové vody z celého okolního území do horské vpusti na pozemku parc. č. 458/4. V minulosti se prokázalo, že tato horská vpust', napojená na stávající dešťovou kanalizaci, nestačí v případě většího množství dešťových srážek tyto srážky pojmout. Odpůrce navíc v letošním roce nechal bez stavebního povolení zhotovit další horskou vpust' na pozemku parc. č. 457/1, která je rovněž napojena na zmiňovanou dešťovou kanalizaci. V důsledku nedostatečné absorpční kapacity území i kapacity samotné dešťové kanalizace došlo v minulosti k zaplavení nemovitostí navrhovatelky b). V případě intenzivního déletrvajícího přívalového deště může dojít k přímému ohrožení na životě, zdraví a majetku uživatelů nemovitostí navrhovatelky b).

[3] Navrhovatelka b) dále poukázala na to, že podáním ze dne 31. 3. 2010 podala proti návrhu změny č. 2 námítky týkající se vypuštění dílčí změny Z2-22, otázky nového úseku místní komunikace a otázky vsakování dešťových srážek. Obě navrhovatelky pak společně s dalšími osobami podaly dne 31. 3. 2010 proti návrhu změny č. 2 další sadu námitek brojících proti změnám funkčního využití území, vedoucích k výraznému zvýšení počtu obyvatel v obci bez dostatečných podmínek pro takové zvýšení (poddimenzovaný vodovodní přivaděč, vadný kanalizační řad, nedostatečná velikost akumulací nádrže pro splaškovou kanalizaci, poddimenzované místní komunikace). Poukázaly též na nárůst hluku a imisí z dopravy a na neúplnost a nesrozumitelnost návrhu změny č. 2. Navrhovatelky jsou dle svého tvrzení naznačenými skutečnostmi přímo dotčeny ve svých vlastnických právech k citovaným nemovitostem a v právech na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Navrhovatelky proto tvrdí, že byly schválením změny č. 2 zkráceny na svých právech, a to z následujících důvodů:

[4] Za prvé navrhovatelky namítly nezákonný stav územního plánu před projednáním a schválením změny č. 2. Podle navrhovatelek odpůrce zřejmě vycházel při pořizování změny č. 2 z předpokladu, že před pořízením a schválením této změny platil pro jeho území územní plán sídelního útvaru Statenice ze dne 6. 8. 1997 (dále též „ÚPSÚ 1997“), vyhlášený obecně závaznou vyhláškou obce Statenice č. 1/97, o závazných částech ÚPSÚ Statenice (dále též „vyhláška č. 1/97“), ve znění 1. změny územního plánu obce Statenice (ÚPSÚ 1997) ze dne 31. 3. 2004 (dále též „změna č. 1“), vyhlášené obecně závaznou vyhláškou obce Statenice č. 1/2004, kterou se vyhláší závazná část 1. změny územního plánu obce Statenice (dále též „vyhláška č. 1/2004“). Podle navrhovatelek se však schválením změny č. 1 stala územně plánovací dokumentace obce Statenice zcela zmatečnou a tedy nezákonnou. S odkazem na sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 1. 2005 navrhovatelky uvedly, že se odpůrce změnou č. 1 fakticky pokusil o pořízení a schválení zcela nového územního plánu bez dodržení zákonných podmínek. Kromě toho byla změna č. 1 zpracována bez návaznosti na platné znění ÚPSÚ 1997, a proto není možné změnu č. 1 aplikovat současně s ÚPSÚ 1997. Vyhláška č. 1/2004 navíc v čl. 19 zrušila vyhlášku č. 1/97: vznikla tak situace, kdy platnou územně plánovací dokumentací obce je ÚPSÚ 1997, avšak bez existence obecně závazné vyhlášky, vymezující jeho závaznou část, a zároveň je vydána vyhláška č. 1/2004, která však bez jasného vymezení vztahu původního ÚPSÚ 1997 a změny č. 1 není aplikovatelná. Podle Ministerstva trpí vyhláška č. 1/2004 řadou dalších nedostatků, mj. obsahuje regulativy, které nevyplývají z projednávání návrhu změny č. 1. Ministerstvo pro místní rozvoj navrhlo odpůrci opatření k nápravě (zrušení změny č. 1 a nové projednání a schválení změny ÚPSÚ 1997), avšak odpůrce je v podstatě ignoroval. Kromě toho

odpůrce zmatečnost a nezákonnost územně plánovací dokumentace schválením změny č. 2 dále prohloubil, neboť bod 14 textové části změny č. 2 obsahuje text vyhlášky č. 1/2004, do nějž jsou v barevném rozlišení vloženy části textu, které zřejmě mají odpovídat obsahu změny č. 2. V některých případech je místo původního textu vyhlášky uvedena formulace „beze změn“ – součástí napadené změny č. 2 se tak patrně mělo stát jakési úplné znění vyhlášky č. 1/2004. Jestliže změna č. 1 není kompatibilní a souběžně aplikovatelná s původním ÚPSÚ 1997, není aplikovatelná ani samotná vyhláška č. 1/2004. je proto nezákonné a prohlubující zmatečnost stavu územně plánovací dokumentace, pokud se odpůrce v rámci změny č. 2 pokouší text této neaplikovatelné vyhlášky novelizovat.

[5] Za druhé navrhovatelky namítaly, že návrh změny č. 2 byl zveřejněn v neúplné podobě, neboť ve verzi návrhu zveřejněné způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetových stránkách odpůrce) nebyla obsažena tabulka přehledu dílčích změn obsahující výčet a popis konkrétních navrhovaných změn, na niž návrh změny č. 2 ve svém textu odkazoval. Navrhovatelky z § 172 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dovozují, že písemnost musí být zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup v kompletním znění. Jelikož neúplnost zveřejnění se v daném případě týká podstatných aspektů návrhu, jde o stejně závažnou vadu, jako kdyby písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup nebyla zveřejněna vůbec. Na věc nelze podle navrhovatelek aplikovat § 20 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť by muselo být zřejmé a jednoznačné, že se pořizovatel rozhodl možnosti normované tímto ustanovením využít. Navrhovatelky dále odkazují na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008-102 (publikovaný pod č. 1736/2008 Sb. NSS) a ze dne 7. 9. 2010, čj. 9 Ao 3/2010 - 43.

[6] Ve třetí námitce navrhovatelky uvedly, že změna č. 2 byla schválena usnesením zastupitelstva obce dne 19. 7. 2010. Avšak téhož dne vydal obecní úřad Statenice jako pořizovatel změny č. 2 přípis s názvem „Pokyny pro úpravu čistopisu změny č. 2 ÚPnSÚ Statenice“, v němž je stanoveno 22 pokynů směřujících ke změnám obsahu změny č. 2 a zpracování jeho čistopisu. Změna č. 2 tedy ke dni svého formálního vydání ve své konečné verzi ještě neexistovala. Tento postup odpůrce označily navrhovatelky za nezákonný, neboť v souladu s § 54 odst. 1 stavebního zákona předkládá pořizovatel zastupitelstvu obce konečný návrh na vydání územního plánu. Pokud zastupitelstvo předložený návrh neakceptuje, může ho v souladu s § 54 odst. 3 téhož zákona vrátit pořizovateli k přepracování (nebo jej zamítne). Poté musí následovat nové předložení návrhu zastupitelstvu. Zastupitelstvo však nemůže schválit usnesení o vydání opatření obecné povahy, jestliže nehlasovalo o konečné podobě návrhu – nemůže tedy současně s vydáním opatření obecné povahy ani kohokoli pověřit dopracováním návrhu nebo takovýto postup pořizovatele akceptovat. Uvedl-li pořizovatel, že se jedná o pokyny pro nepodstatnou úpravu, jedná se o chybnou aplikaci § 53 odst. 2 stavebního zákona, neboť ten lze aplikovat jen před přeložením konečného návrhu zastupitelstvu ke schválení. Zpracování „čistopisu“ navíc nemá oporu v zákonné úpravě.

[7] Čtvrtou námitkou napadly navrhovatelky postup odpůrce při oznámení změny č. 2. Podle jejich názoru mělo být v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 správního řádu na úřední desce oznámeno formou veřejné vyhlášky celé znění opatření obecné povahy. Odpůrce však místo toho oznámil dne 20. 7. 2010 vydání změny č. 2 veřejnou vyhláškou, s tím, že do této změny a jejího odůvodnění může každý nahlédnout na obecním úřadu Statenice a že po účinnosti změny č. 2 bude tato zveřejněna také na internetových stránkách obce. K vydání takové vyhlášky neměl odpůrce podle navrhovatelek pravomoc a změna č. 2 nemohla nabýt účinnosti dříve, než byla v celém rozsahu oznámena na úřední desce, což se stalo až dne 23. 8. 2010. K výzvě soudu navrhovatelky sdělily, že toto datum opírají o svou osobní zkušenost – před 23. 8. 2010 nebylo napadené opatření obecné povahy na úřední desce dostupné. Tuto skutečnost potvrzuje i současný stav internetových stránek odpůrce, kde je u změny č. 2 uvedeno datum 23. 8. 2010, což navrhovatelky dokládají vtištěným obsahem příslušné sekce internetových stránek. Podle navrhovatelek je povinností odpůrce, aby doložil, kterého dne byla změna č. 2 na úřední desce zveřejněna, a případně tak vyvrátil tvrzení navrhovatelek.

[8] V páté námitce navrhovatelky, s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36 (a některá další rozhodnutí), tvrdily, že návrh změny č. 2 nebyl posouzen podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, aniž by byla tato skutečnost řádně odůvodněna. Krajský úřad Středočeského kraje ve svém stanovisku ze dne 16. 5. 2008, čj. 60394/2008/KUSK-OŽP/Tuč, bez bližšího odůvodnění uvedl, že nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů návrhu zadání změny č. 2 na životní prostředí. Odpůrce toto stanovisko v napadeném opatření obecné povahy pouze ocitoval, aniž by se zabýval námitkami navrhovatelek svědčícími o potřebě takového posouzení. Tyto námitky odpůrce rovněž nepředložil krajskému úřadu, aby se s nimi v rámci své působnosti vypořádal. Stanovisko krajského úřadu i změny č. 2 jsou z tohoto pohledu nepřezkoumatelné; navrhovatelky jsou dále přesvědčeny, že posouzení návrhu změny č. 2 na životní prostředí mělo být provedeno.

[9] Šestá námitka napadla soulad změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování. Navrhovatelky v prvé řadě považují za nedostatečný způsob, jakým se odpůrce vypořádal s jejich námitkami, které k této otázce uplatnily v průběhu pořizování změny č. 2. Dále konkrétně namítly nedostatečné odůvodnění potřeby vymezení nových ploch pro bydlení ve vztahu ke zjištění a popsání limitů využití území (zejména jeho retenční schopnost a zásobování pitnou vodou) a poukázaly na stanovisko Okresního úřadu Praha – západ ze dne 18. 7. 1996. V rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona neobsahuje změna č. 2 jakékoliv podrobnější odůvodnění, proč je vymezení nových zastavitelných ploch nezbytné (dílčí změny č. Z2-1, Z2-3, Z2-5, Z2-6, Z2-9, Z2-11, Z2-13, Z2-18, Z2-22 a Z2-27); současně nebyla prokázána nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Změna č. 2 dále směřuje nejen k nárůstu počtu obyvatel, ale i ke snížení již tak nedostatečné občanské vybavenosti (na obytné plochy se mění jak plochy zeleně, údolní niva Únětického potoka včetně zóny záplavového území, tak i plochy pro individuální rekreaci, občanskou vybavenost, výrobní i nevýrobní služby a obchodní zařízení). Jedním z důsledků vymezení nových zastavitelných (zpevněných) ploch na úkor zeleně bude také snížení plochy pro vsakování srážek, zejména na území dotčeném dílčími změnami Z2-24, Z2-25, Z2-26, Z2-18, Z2-16 a Z2-05 v bezprostředním okolí nemovitostí navrhovatelka b), kde již za současného stavu došlo k zaplavení nemovitostí. Obec Statenice dále nemá zajištěny dostatečné a spolehlivé dodávky pitné vody, což je způsobeno nedostatkem tlaku vody ve vodovodním potrubí, o čemž svědčí zápis z veřejného zasedání zastupitelstva obce ze dne 28. 5. 2009. Navrhovatelky dále poukazují na závažné závady na stávajícím kanalizačním řádu, na nedostatečnou kapacitu čistírny odpadních vod a na skutečnost, že v letních měsících dochází v obci k nedostatku a omezování dodávek vody. Z hlediska těchto skutečností je zvyšování ploch pro bydlení a s tím spojené zvýšení počtu obyvatel v obci krajně nevhodné. Navrhovatelky proto tvrdí, že změna č. 2 porušuje § 19 odst. 1 písm. d), e), g) stavebního zákona a § 20 odst. 5 písm. b) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Textová část změny č. 2 rovněž neobsahuje náležitosti podle části I odst. 1 písm. e) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, kterými jsou mimo jiné protierozní opatření a nástroje ochrany před povodněmi.

[10] Za sedmé navrhovatelky považovaly za nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání jednak námitky navrhovatelky a) týkající se vypuštění z návrhu změny č. 2 nového úseku místní komunikace obsaženého v dílčí změně Z2-22, jednak námitek obou navrhovatelek ohledně nemožnosti splnit zákonné požadavky u všech změn č. 2 navrhovaných komunikací. Dále uvedly, že šířka místních komunikací je v některých případech jen 2,5 až 3 metry, přičemž další rozšíření není možné. Posílení dopravní obslužnosti nových ploch pro bydlení prostřednictvím nových komunikací povede ke zvýšení zátěže území a obyvatel emisemi z dopravy. Pořizovatel se nezabýval úkoly vymezenými v § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona a přenáší jejich řešení až do navazujících řízení. Výsledný stav je navíc v rozporu s požadavky § 9 odst. 1 a § 20 odst. 1, odst. 3 a odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Pořizovatel rovněž neprovedl vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území ani posouzení vlivů na životní prostředí.

[11] V osmé námitce navrhovatelky namítly, že změna č. 2 nevyhovuje základním kritériím testu proporcionality, vymezeným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaným pod č. 1910/2009 Sb. NSS, a to především pokud jde o vymezení nových zastavitelných ploch, resp. ploch pro bydlení, a nových úseků místních komunikací.

[12] Závěrem navrhovatelky navrhy, aby Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů opatření obecné povahy – změnu č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice schválenou zastupitelstvem obce Statenice dne 19. 7. 2010 – zrušil.

II. Vyjádření odpůrce

[13] Odpůrce ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 29. 11. 2010, a v jeho doplnění, doručeném dne 6. 12. 2010, uvedl, že napadené opatření obecné povahy považuje za věcně správné a rovněž proces jeho přijetí proběhl v souladu se zákonem. Změna č. 2 je podle něj v souladu s § 18 a § 19 stavebního zákona a při jejím schvalování vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle odpůrce je třeba rozlišovat úroveň plánovací a následnou realizaci záměru, která nemusí nastat a je logicky podmíněna splněním technických podmínek (např. § 88 stavebního zákona). Rovněž poukázal na to, že na základě veřejného projednání a vypořádání se všemi předloženými námitkami nedošlo k podstatné změně návrhu změny č. 2. Všechny provedené změny návrhu (byť nevýznamné) prošly zcela transparentní schvalovací procedurou a rozhodovalo o nich vždy zastupitelstvo obce. Odpůrce nesouhlasil s tvrzením navrhovatelek, že byly změnou č. 2 zkráceny na právu vlastnickém, právu na ochranu zdraví a právu na příznivé životní prostředí: jedná se pouze o obecnou proklamaci, na jejíž podporu navrhovatelky neuvádí relevantní tvrzení a nenavrhují důkazy je prokazující. Odpůrce zásadně nesouhlasil s tvrzením, že při schvalování změny č. 2 postupoval především v zájmu investorů, naopak konstatoval, že postupoval v nejlepším zájmu obce a všech jejích obyvatel, s nimiž nemusí korespondovat čistě subjektivní zájmy a představy navrhovatelek. Odpůrce zdůraznil, že obec Statenice má charakter příměstské obce hlavního města Prahy. Jako taková je od roku 2006 z rozhodnutí vlády České republiky součástí rozvojové oblasti „OB1 Rozvojová Praha“. Obec je součástí integrovaného systému pražské hromadné dopravy (PID).

[14] K aktivní legitimaci odpůrce uvedl, že pozemky vlastněné navrhovatelkami nejsou změnou č. 2 přímo dotčeny. V případě, že by Nejvyšší správní soud připustil zásah do práv navrhovatelek, což odpůrce zcela vylučuje, je třeba podle něj vždy zkoumat přiměřenost tohoto zásahu, k čemuž odkázal na právní věty IV. až VI. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120. Dále uvedl, že navrhovatelka a) aktivně a dlouhodobě odpůrci brání ve vymezení nových úseků komunikací zamýšlených již před rokem 1997, a z tohoto důvodu zcela účelově zakoupila v roce 2000 pozemek parc. č. 421/14. Není pravdivé tvrzení navrhovatelek, že odpůrce nechal bez stavebního povolení zhotovit další horskou vpusť na pozemku parc. č. 457/1 – jedná se o žlab odvádějící dešťové vody. Dostatečnost vsakovací plochy odpůrce průběžně řeší, aby nedocházelo k lokálnímu zaplavení nemovitostí, k čemuž předložil vyjádření starosty obce. Tvrzení navrhovatelek ohledně zvyšování počtu obyvatel jsou značně nadsazená: aktuálně má obec cca 1100 obyvatel, přičemž v budoucnu se předpokládá pozvolný nárůst na cca 4000 obyvatel. Pokud jde o kapacitu čistírny odpadních vod, již v roce 2005 jednal odpůrce s městem Roztoky – pro případ zvýšení počtu obyvatel – o využití kapacity městské čistírny odpadních vod města Roztoky, která má dostatečnou kapacitu a je vytížena jen z 50%.

[15] U námitky týkající se nezákonnosti stavu územně plánovací dokumentace před změnou č. 2 odpůrce předně kontroval tvrzením, že navrhovatelky uvádí neúplné a z kontextu vytržené informace. Podle odpůrce není pravdivé tvrzení, že změnou č. 1 byla fakticky pořízena nová územně plánovací dokumentace. Navrhovatelky opomněly uvést, že výsledkem veškerých přezkumných řízení iniciovaných navrhovatelkami bylo zjištění, že odpůrce zpracoval a přijal změnu č. 1 v souladu se zákonem, což dokládá sdělením Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 21. 12. 2006,

čj. 174968/2006/KUSK. Podstatné je, že obě vyhlášky č. 1/2004 a č. 2/2004 byly platné a účinné v době projednávání a schvalování změny č. 2 a nebyly zrušeny. Je zcela legální a legitimní, že se jimi odpůrce při projednání schválení změny č. 2 řídil. Pokud Ministerstvo pro místní rozvoj konstatovalo jakoukoliv zmatečnost, faktem zůstává, že se odmítlo sporem o změnu č. 1 dále zabývat, a stejným způsobem se k věci postavilo i Ministerstvo vnitra. „Srovnávací tabulky“ byly vyhotoveny za účelem osvědčení, že změna č. 1 změnila ÚPSÚ 1997 pouze dílčím nikoliv zásadním způsobem. Jedná se tedy o porovnání původního znění ÚPSÚ 1997 a změny č. 1 za účelem maximální přehlednosti provedených změn, neboť z předchozího průběhu přezkumných řízení ve věci změny č. 1 bylo odpůrci zřejmé, že orgány státní správy neposuzují provedené změny adekvátním způsobem. Pokud jde o použitou terminologii, došlo podle odpůrce v mezidobí k podstatné změně právní úpravy, přičemž není povinností odpůrce vyhotovovat úplné znění ÚPSÚ 1997. Ačkoliv navrhovatelky ve vztahu k ÚPSÚ 1997 neustále používají termín „zmatečný“, nemají zřejmě problém se v něm zorientovat; odpůrci není zřejmé, v čem by měla zmatečnost spočívat. K otázce přezkumných řízení vedených v této věci odpůrce navrhl výslech starosty obce, pana Michala Pokorného, a bývalého starosty a zastupitele obce, Ing. Jana. Kopince.

[16] Argumentaci navrhovatelek k nezákonnému postupu při zveřejňování návrhu změny č. 2 považuje odpůrce za absurdní a za přepjatý právní formalismus. Ustanovení § 20 odst. 2 stavebního zákona umožňuje nezveřejňovat písemnosti formou dálkového přístupu, např. nelze-li jej technicky zajistit. Odpůrce zveřejnil dokumenty na internetu v maximálním možném rozsahu a zbytek dokumentace, který z technických důvodů nebylo možné umístit na internet, byl k nahlédnutí na obecním úřadě. Nelze přičítat k tíži odpůrce, že na svých webových stránkách zveřejnil větší penzum informací, než mu ukládá zákon.

[17] Ke třetí námitce odpůrce uvedl, že zastupitelstvo obce Statenice schválilo návrh opatření obecné povahy v jeho konečné podobě. Nedošlo k žádnému dopracování návrhu opatření obecné povahy po schválení jeho konečného znění, ale pouze k faktickému vyhotovení čistopisu textu ve schváleném znění. Odpůrce se řídil § 54 odst. 3, nedošlo k žádné věcné odlišnosti textu. Navrhovatelky zaměňují fyzickou existenci finálního textu s povinností schválit obsah textu v jeho finální podobě. Pokyny pro vyhotovení čistopisu pouze reflektují znění změny č. 2 schválené zastupitelstvem obce.

[18] Odpůrce je rovněž přesvědčen, že při zveřejňování změny č. 2 postupoval v souladu se správním řádem (námitka navrhovatelek č. 4). Opatření obecné povahy bylo k nahlédnutí na obecním úřadě a zároveň bylo na úřední desce vyvěšeno oznámení o vydání tohoto opatření společně s informací, jak se seznámit s textem. Dnem vyvěšení byl 20. 7. 2010, opatření tak nabylo účinnosti dne 4. 8. 2010.

[19] Orgánem příslušným k posouzení problematiky vlivů územního plánu na životní prostředí je příslušný krajský úřad, který ve svém stanovisku konstatoval, že posouzení není potřebné. Odpůrce tak postupoval v souladu se stanoviskem krajského úřadu, a tudíž v souladu se zákonem. Skutečnost, že navrhovatelky se stanoviskem krajského úřadu nesouhlasí, neznamená, že krajský úřad či odpůrce pochybil. Za relevantní považuje odpůrce skutečnost, že změnou č. 2 nebyla změněna urbanistická koncepce uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury ÚPSÚ. Podle odpůrce nebylo jeho jednání v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36, zejména pokud jde o navrhovatelkami citovanou část, neboť napadené opatření obecné povahy obsahuje rozhodnutí o všech námitkách a vlastním odůvodněním. Rozhodnutí o námitkách v otázkách vlivů na životní prostředí obsahuje vždy způsobitelné rozhodovací důvody a je zcela jistě přezkoumatelné. Odpůrce se podrobně vyjádřil k otázce dopadu vlivu na životní prostředí a ekologické stability ve vztahu k jednotlivým lokalitám, tak jak byly námitky vzneseny konkrétními osobami.

[20] K šesté námitce navrhovatelek odpůrce uvedl, že změnou č. 2 nedojde k významnému zásahu do aktuálního stavu. Nedojde ani k podstatnému zvýšení počtu obyvatel a souvisejících nároků

na veřejnou infrastrukturu (ještě před zadáním změny č. 2 proběhlo dohadovací řízení, jehož výsledkem bylo vypuštění některých původně zamýšlených lokalit). Odpůrce rovněž nesouhlasil s tvrzením navrhovatelek, že byly nezákonně vymezeny nové zastavitelné plochy, i když nebyla prokázána potřebnost tohoto vymezení. Tato potřebnost změny vyplynula z vnějších objektivních příčin, které představuje charakter odpůrce jako příměstské obce hlavního města Prahy a vyčerpání kapacit bydlení v obci. Vychází z dlouhodobého vývoje oblasti, který není závislý na vůli odpůrce. Potenciál lokality, ve které se obec nachází, zároveň tuto změnu umožňuje při zachování přijatelného tempa nárůstu a zachování rázu lokality. Navrhovatelky nepředkládají přesvědčivá tvrzení o nedostatečné absorpční kapacitě území, pouze odkazují na neurčité události v minulosti a riziko spatřují v případě „výraznějších srážek“, aniž by bylo zřejmé, co si pod tímto pojmem konkrétně představují a z čeho dovozují souvislost s předchozím zaplavením některých lokalit v minulosti. Soud nemůže rozhodnout ve prospěch navrhovatelek pouze na základě domnělých a ničím nepodložených spekulací. Odpůrce dále popřel tvrzení, že by byla narušena aktivní záplavová zóna území Unětického potoka. Podle odpůrce je změna č. 2 v souladu s § 18 a § 19 stavebního zákona.

[21] K nezákonnému vymezení nových úseků místních komunikací odpůrce uvedl, že nový úsek místní komunikace byl do územního plánu zanesen, jelikož původní plánovaná trasa musela být vypuštěna z důvodu tehdejšího nesouhlasu navrhovatelky a). Ta zakoupila pozemek parc. č. 421/14 účelově, aby se stala vlastníkem pozemku, na němž měla být komunikace umístěna.

[22] Konečně v rámci osmé námítky odpůrce nesouhlasil ani s tvrzením navrhovatelek, že by mělo dojít ke změně dosavadního způsobu využití jejich nemovitostí a zásahu do jejich vlastnického práva. Odpůrce je přesvědčen, že změna č. 2 ob stojí i v testu proporcionality.

[23] Z těchto důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl a přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení.

III.

Replika navrhovatelek

[24] V replice, doručené soudu dne 9. 12. 2010 navrhovatelky konstatovaly, že ke všem svým tvrzením obsaženým v návrhu uvedly řadu konkrétních důkazů. K potřebnosti změny zdůraznily, že je zcela v pravomoci odpůrce, zda se rozhodne v obci nové zastavitelné plochy vymezit, přičemž žádné „objektivní příčiny“ či „dlouhodobý vývoj oblasti“ jej k tomuto vymezení nemohou donutit. Podaný návrh podle navrhovatelek samozřejmě souvisí s jejich představami o žádoucí kvalitě jejich bydlení a prostředí a samozřejmě jim jde i o prosazení jejich subjektivních zájmů, resp. o ochranu jejich subjektivních práv. Současně jsou ovšem přesvědčeny, že jejich názory na žádoucí (a nežádoucí) podobu územně plánovací dokumentace obce, jež je vedly k podání návrhu, korespondují i se zájmy obce samotné, resp. jejich současných obyvatel. Ačkoliv je podle navrhovatelek nezbytné v obecné rovině rozlišovat úroveň plánovací a následnou realizaci záměru, jestliže bylo v době pořizování územně plánovací dokumentace zřejmé, že záměry není možné uskutečnit v souladu s požadavky právních předpisů, pak takovou změnu nelze podle navrhovatelek vydat přinejmenším pro rozpor s § 2 odst. 3 a 4 ve spojení s § 177 odst. 1 správního řádu.

[25] Citace odpůrce z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, se týkají čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – jejich uvedení ve vztahu k otázce aktivní procesní legitimity navrhovatelek není přiléhavé. Navrhovatelka a) nezakoupila pozemek parc. č. 421/14 účelově s cílem bránit ve vymezení nových úseků komunikací, ale z důvodu zajištění přístupu ke svým nemovitostem a jejich lepšího obhospodařování. Na tomto pozemku navíc žádná komunikace umístěna být neměla a nemůže (jde o ornou půdu). Oproti tvrzení odpůrce navrhovatelka b) uvedla, že horská vpust' na pozemku parc. č. 475/1 skutečně byla (bez stavebního povolení) postavena; nejedná se pouze o žlab k odvádění dešťové vody. To prokazuje i oznámení stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 18. 11. 2010, čj. OVP-

4577/2010, o zahájení řízení o odstranění stavby „Dvoukomorová horská vpust' a povrchový betonový žlab“. Potvrzení města Roztoky vydané v roce 2005 nemůže prokazovat dostatečnost kapacity čističky odpadních vod města Roztoky v době schválení změny č. 2. K tomu navrhovatelky odkázaly též na stanovisko Odboru životního prostředí Městského úřadu Černošce ze dne 2. 12. 2010, čj. ŽP MEUC-056109 2010/Sob, k zadání nového územního plánu obce Statenice, které potvrzuje nedostatečnost kapacit současné čističky odpadních vod, jakož i splaškové a dešťové kanalizace v obci.

[26] K tvrzením odpůrce, že změna č. 1 měnila ÚPSÚ 1997 pouze dílčím a nikoliv zásadním způsobem a že se nejednalo o pořízení zcela nové územně plánovací dokumentace, navrhovatelky odkázaly na znění článku 16 odst. 2 a článku 19 vyhlášky č. 1/2004. Z těchto ustanovení jakož i z celého znění této vyhlášky je evidentní, že se tato měla stát podle záměru odpůrce výlučným a úplným vyjádřením obsahu závazné části územně plánovací dokumentace obce Statenice. Nijak neodůvodněný závěr Krajského úřadu Středočeského kraje, obsažený ve sdělení ze dne 21. 12. 2006, že změna č. 1 není v rozporu s právními předpisy, nemůže být sám o sobě považován za důkaz souladu územně plánovací dokumentace odpůrce se zákonem. Skutečnost, že vyhlášky č. 1/2004 a č. 2/2004 byly v době projednávání a schvalování změny č. 2 platné a účinné, navrhovatelky nezpochybňují. Tato skutečnost však s ohledem na zásadu presumpce správnosti aktů veřejné moci nijak nevypovídá o jejich souladu se zákonem. V čem spočívá tvrzená zmatečnost je podle navrhovatelek zřejmé z jejich návrhu. Odpůrce se navíc nijak nevyjádřil k tvrzení navrhovatelek o nezákonnosti „novelizace“ vyhlášky č. 1/2004 v rámci textové části změny č. 2

[27] Ve vyjádření k námitce ohledně nezákonného postupu při zveřejňování návrhu změny č. 2 odpůrce pomíjí, že § 20 odst. 2 stavebního zákona umožňuje správnímu orgánu volbu mezi dvěma možnými postupy. Varianta, při které správní orgán zveřejní na úřední desce, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup, neúplnou písemnost (aniž navíc na tuto neúplnost neupozorní) s tím, že zbývající část je k dispozici k nahlédnutí, zákonem aprobována není. Jedná se přitom o obsahově významnou část návrhu, která nebyla zveřejněna. Vzhledem k aktuálnímu zveřejnění této části na internetových stránkách odpůrce lze důvodně pochybovat o objektivní technické nemožnosti tohoto způsobu zveřejnění již v době projednávání návrhu změny č. 2.

[28] K nezákonným úpravám čistopisu změny č. 2 navrhovatelky zdůraznily, že z § 54 odst. 3 stavebního zákona je možné dovést nepřijatelnost jakéhokoliv zásahu do předloženého návrhu ze strany zastupitelstva obce, i kdyby se jednalo o zcela konkrétní návrhy. V projednávaném případě však zastupitelstvo schválilo návrh v předložené podobě a současně schválilo obecně formulované pokyny pro úpravu čistopisu. Z usnesení zastupitelstva obce tak nevyplývá jednoznačně vyjádřená vůle, jak mají příslušné části vydaného opatření obecné povahy znít.

[29] V námitce týkající se nezákonnosti postupu odpůrce při oznámení změny č. 2 navrhovatelky netvrdí, že změna č. 2 nenabyla účinnosti. Tvrdí však, že odpůrce při publikaci napadeného opatření obecné povahy nepostupoval v souladu se zákonem. Jedním z důsledků této skutečnosti je, že změna č. 2 nemohla nabýt účinnosti dne 4. 8. 2010, jak je v jejím textu uvedeno, ale až 15 dnů po skutečné publikaci jejího celého znění (tj. pravděpodobně dne 7. 9. 2010).

[30] K problematice posuzování vlivů na životní prostředí navrhovatelky rozvedly, že krajský úřad ve svém stanovisku neodůvodnil svůj závěr, že nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů návrhu zadání změny č. 2 na životní prostředí. Navrhovatelky následně společně s dalšími dotčenými osobami uplatnily námitky, které zcela zřejmě souvisely s otázkou možných vlivů změny č. 2 na životní prostředí. Odpůrce sice na tyto námitky v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy reagoval, nezajistil však, aby se k těmto námitkám vyjádřil i krajský úřad jako dotčený orgán ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. K tomu odkázaly na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62, a ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36. Navrhovatelky proto trvají na názoru, že stanovisko krajského úřadu, jakož i samotná změna č. 2 jsou ve vztahu k otázce potřeby

posouzení návrhu změny č. 2 na životní prostředí a s touto otázkou věcně souvisejícím uplatněným námitkám nepřezkoumatelné.

[31] S odkazem na tabulku na straně 7 textové části změny č. 2, na bod 7. 2 textové části a na bod 4 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy navrhovatelky zopakovaly, že změna č. 2 vymezila nové zastavitelné plochy v nezastavěném území obce – dílčími změnami č. Z2-1, Z2-3, Z2-5, Z2-6, Z2-9, Z2-11, Z2-13, Z2-18, Z2-22 a Z2-27. Rozpor změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování pak navrhovatelky dokládají řadou odkazů na návrh zadání nového územního plánu obce Statenice. Navrhovatelka b) rovněž podrobněji vylíčila okolnosti poškození její nemovitosti při stavbě inženýrských sítí v roce 2002 a zatopení domu v roce 2006. Navrhovatelka b) se proto obává, že přebytečná voda odváděná ze změnou č. 2 navržených ploch Z2-24, 25, Z2-26 a Z2-18, by mohla opět způsobit škodu na jejím majetku a újmu na zdraví její matky, která má v předmětném domě trvalé bydliště. Navíc byla podána žádost o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby již třetí horské vpusť opět v těsné blízkosti nemovitostí navrhovatelky b).

[32] Navrhovatelka a) v závěru repliky zpochybnila pravdivost vyjádření odpůrce, že původní plánovaná trasa místní komunikace musela být z územního plánu vypuštěna z důvodu jejího dřívějšího nesouhlasu. K podpoře tvrzení o nedostatečném stavu místních komunikací pak odkázala na vybrané části návrhu zadání nového územního plánu obce Statenice.

IV. Duplika odpůrce

[33] Dne 13. 12. 2010 zaslal odpůrce soudu dupliku, v níž uvedl, že navrhovatelky v žádném ze svých dosavadních podání nevymezily předpokládaný budoucí zásah do svých vlastnických práv. Navrhovatelky vycházejí pouze ze svých laických závěrů bez přihlídnutí k zájmům obce, snaží se znemožnit jakoukoliv změnu *statu quo*, byť samy připouští nedostatečnost současného stavu území, což podle odpůrce hraničí se zneužitím práva. Změna č. 2 do značné míry reflektovala oprávněné žádosti a potřeby jednotlivých vlastníků pozemků, což může odpůrce soudu ozřejmit pro každou u dotčených ploch při ústním jednání ve věci. Rozsah změny č. 2 je malý a je třeba kontinuálně řešit problémy daného území. Odpůrce nemůže zůstat lhostejný k faktu, že má charakter příměstské obce hlavního města Prahy, která se během svého vývoje neustále rozšiřuje a rovněž pohlcuje obce ve svém bezprostředním okolí. Odpůrci jde o zlepšení současného stavu území a zajištění připravenosti do budoucna a minimalizaci negativních dopadů pro současné i budoucí generace. Žít v obci, ve které se časem zvýší počet obyvatel, nemůže automaticky znamenat snížení kvality života obyvatel stávajících. Jakýkoliv do budoucna logicky předpokládaný nárůst je podmíněn odpovídající připraveností územní (infrastruktura, občanská vybavenost atd.).

[34] Pokud se navrhovatelky odvolávají na změnu č. 1, jedná se o zjevnou snahu otevírat staré záležitosti v rozporu se zákonem. S odkazem na § 188 odst. 3 a 4 stavebního zákona a na § 174 odst. 2 správního řádu odpůrce dovozuje, že přezkum starých územních plánů stejně jako přezkum tzv. úplných znění je vyloučen. K pochybení při zveřejňování návrhu změny č. 2 odpůrce opětovně poznamenal, že v souladu s § 20 odst. 2 nemusela být předmětná tabulka potažmo sám návrh zveřejněn na webových stránkách obecního úřadu. Odpůrce měl zájem na zveřejnění kompletního znění změny č. 2, činil k tomu kroky, avšak z technických důvodů a z důvodů časového stresu se mu to nezdařilo. Navrhovatelky navíc netvrdí, že si předmětnou tabulku neměly možnost prohlédnout na obecním úřadě a že tak neučinily. Odpůrci proto není jasné, v čem spatřují zásah do svých procesních práv. K nezákonnosti úprav čistopisu změny č. 2 odpůrce opětovně uvedl, že zastupitelstvo schválilo pokyny k úpravě čistopisu zpracované pořizovatelem, nezasahovalo tak do kompetencí pořizovatele a samo žádné úpravy textu změny č. 2 neprovedlo. Nejde tu proto o rozpor s § 54 odst. 3 stavebního zákona. K posouzení změny č. 2 podle zákona č. 100/2001 Sb. odpůrce podotkl, že zajistil odůvodněné stanovisko krajského úřadu k nutnosti posuzování vlivů na životní prostředí. K námitkám navrhovatelek měl krajský úřad možnost se vyjádřit v souladu se zásadou koncentrace nejpozději

při veřejném projednání, což se nestalo. Ustanovení § 51 odst. 3 stavebního zákona nestanoví odpůrci povinnost si stanovisko k námitkám zajistit, pouze má dotčené orgány podle § 51 odst. 1 téhož zákona k projednání pozvat, což učinil.

V.

Přednesy účastníků při jednání

[35] Nejvyšší správní soud nařídil na den 14. 12. 2010 ústní jednání, při němž strany setrvaly na svých návrzích. Zvukový záznam z jednání je připojen na č. 1. 127 soudního spisu; relevantní skutečnosti přednesené při jednání a provedené důkazy jsou zohledněny níže v rámci přezkumu podmínek řízení a při posouzení důvodnosti návrhu.

VI.

Podmínky řízení

[36] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34, dostupný na www.nssoud.cz).

[37] Změna územního plánu se vydává dle § 55 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), formou opatření obecné povahy. Rovněž i územní plán sídelního útvaru Statenice, který byl vydán dne 6. 8. 1997 formou obecně závazné vyhlášky a který je nyní posuzovaným opatřením obecné povahy (změnou č. 2 územního plánu) měněn, je třeba v souladu se závěry Ústavního soudu považovat za opatření obecné povahy (viz náleze ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a náleze ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>).

[38] O vydání změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na zasedání konaném dne 19. 7. 2010. Opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 20. 7. 2010 a sejmuta dne 5. 8. 2010. Navrhovatelky v této souvislosti s odkazem na § 25 odst. 2 správního řádu namítají, že změna č. 2 nebyla na úřední desce vyvěšena v kompletním znění. Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu upravuje obecný postup správních orgánů při doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou; pro oznamování opatření obecné povahy je však určující zvláštní úprava obsažená v § 173 odst. 1 ve spojení s § 172 odst. 1 a 2, která umožňuje, aby bylo na úřední desce uvedeno pouze to, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Odpůrce ovšem správně připomíná, že v řízeních podle stavebního zákona se uplatní § 20 odst. 2 stavebního zákona: „[p]okud vzhledem k rozsahu písemnosti není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek.“

[39] Citované ustanovení je třeba považovat za *lex specialis* vůči obecné, tj. ve všech správních řízeních použitelné, úpravě zveřejňování opatření obecné povahy obsažené ve správním řádu (srov. Též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008 - 42, dostupný na www.nssoud.cz). Stavební zákon je přitom zřetelně benevolentnější, neboť netrvá na podmínce, aby plné znění písemnosti (opatření obecné povahy) bylo zveřejněno vždy způsobem umožňujícím dálkový přístup. Postačuje, aby bylo na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejněno pouze oznámení se základními údaji o obsahu písemnosti a s uvedením, kde je možné do ní

nahlédnout. Z obsahu veřejné vyhlášky vyvěšené dne 20. 7. 2010 vyplývá, že odpůrce postupoval podle tohoto ustanovení – námitka navrhovatelek je proto v tomto směru nedůvodná.

[40] Nejvyšší správní soud nicméně považuje v této souvislosti za nutné zabývat se otázkou, zda změna č. 2 byla v době vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce (od 20. 7. 2010 do 5. 8. 2010) připravena k nahlédnutí na obecním úřadě Statenice, jak vyhláška proklamovala a jak to požaduje citovaný § 20 odst. 2 věta druhá stavebního zákona. Nejvyšší správní soud z § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu dovozuje, že opatření obecné povahy je vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky, byť i jen v rozsahu předvídaném v § 20 odst. 2 stavebního zákona. Pokud tedy v době vyvěšení veřejné vyhlášky, která neobsahuje celé opatření obecné povahy, ale jen jeho základní údaje, nebylo toto opatření obecné povahy přístupné veřejnosti k nahlédnutí, nejedná se o nesplnění podmínky vydání (existence) opatření obecné povahy, nýbrž jde o vadu oznámení opatření obecné povahy, která má dopady na jeho účinnost. Jinými slovy opatření obecné povahy nemůže nabýt účinnosti a nemůže být aplikováno v navazujících správních procesech, dokud celé jeho znění není volně přístupné veřejnosti k nahlédnutí (k tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[41] Navrhovatelky předložily soudu dokument s názvem „Protokol o nahlížení do podkladů“, v němž se uvádí, že dne 28. 7. 2010 se na obecní úřad dostavila navrhovatelka a) s požadavkem o nahlédnutí a vytvoření kopií změny č. 2 na základě veřejné vyhlášky oznamující vydání opatření obecné povahy, v níž se uvádí, že každý může do změny č. 2 nahlédnout. Protokol dále konstatuje, že „[d]okumentace ke dnešnímu dni dosud není a proto nemohla být předložena.“ Pod protokolem je podepsán M. K., místostarosta obce. Starosta obce Statenice, Michal Pokorný, při ústním jednání před soudem uvedl, že byl v době nahlížení navrhovatelky a) do podkladů na dovolené a na obecním úřadě byl jeho zástupce. Starosta zástupci telefonicky sdělil, kde jsou věci k nahlédnutí, nicméně ten je nemohl najít, a proto sepsal předmětný protokol. Z těchto skutečností je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že přinejmenším dne 28. 7. 2010 nebylo možné nahlédnout do zmiňovaného opatření obecné povahy na obecním úřadě, tedy v období, kdy mělo být přístupné veřejnosti podle veřejné vyhlášky. Nelze přitom přihlížet k tvrzení odpůrce, že nemožnost navrhovatelky a) (a bezpochyby i kohokoliv jiného) seznámit se s napadeným opatřením obecné povahy byla dána neznalostí přítomného místostarosty, neboť možnost nahlédnout do schválené územně plánovací dokumentace musí být objektivně dána. Odpůrce se proto dopustil vady řízení, která však, jak je uvedeno výše, má vliv pouze na účinnost napadeného opatření obecné povahy. Při jednání před soudem zůstalo sporné, kdy byla změna č. 2 skutečně v celém svém znění zpřístupněna veřejnosti. Zatímco navrhovatelky tvrdily, že až ode dne 23. 8. 2010, odpůrce trval na závěru, že od počátku vyvěšení veřejné vyhlášky. Tvrzení odpůrce je však zpochybněno navrhovatelkami předloženým protokolem. Na druhou stranu je zřejmé (což výslovně potvrdil zástupce navrhovatelek při jednání), že v průběhu srpna 2010 byla změna č. 2 v celém znění veřejnosti zpřístupněna. Nejvyšší správní soud proto necítil potřebu dále dokazovat, v který konkrétní den se tak stalo a kdy změna č. 2 skutečně nabyla účinnosti (např. odpůrcem navrhovaným výsledkem správce sítě Webhouse), neboť pro posouzení podmínek řízení je podstatné, že změna č. 2 nepochybně účinnosti po svém zveřejnění v srpnu 2010 nabyla, a navrhovatelky tak napadají akt, který je opatřením obecné povahy, jež bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.

[42] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel,*

kteřý sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“ (body 31, 34 a 37 usnesení).

[43] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňných 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, je na místě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“ (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiřitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59). V posledně cit. rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 - 93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 4 Ao 3/2009 - 97.

[44] Z výpisu z katastru nemovitostí předloženého soudu (list vlastnictví 645) vyplývá, že navrhovatelka a) je vlastnící pozemků parc. č. 532, 421/5 a 421/14 a rodinného domu č. p. 247, který se nachází na pozemku parc. č. 532. Tyto nemovitosti, ač samy neregulované změnou č. 2, bezprostředně sousedí s územím touto změnou regulovaným, konkrétně s dílčími změnami Z2-22 a Z2-01. Nemovitosti navrhovatelky a) se dále nachází ve vzdálenosti cca 300 až 1000 metrů vzdušnou čarou od většiny ostatních dílčích změn, včetně největších ploch nově funkčně určených pro výstavbu rodinných domů (Z2-24, Z2-25, Z2-16, Z2-18, Z2-06 a Z2-09). Navrhovatelka a) rovněž bezprostředně sousedí s nově navrženou komunikací mezi dílčími změnami Z2-22 a Z2-01. Podle výpisu z katastru nemovitostí (list vlastnictví 246) je navrhovatelka b) vlastnící pozemků parc. č. 236, 179/11, 457/3, 458/2 a 458/3 a rodinného domu č. p. 91, který se nachází na pozemku parc. č. 236. tyto nemovitosti se nenacházejí v území řešeném změnou č. 2 a nejsou ani v bezprostředním sousedství některé dílčí změny. Většina dílčích změn je od nemovitostí navrhovatelky b) vzdálena 200 až 1000 metrů.

[45] Navrhovatelky a) a b) tvrdí, že jsou změnou č. 2 zkráceny na svém právu na vlastnictví, na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Toto zkrácení spatřují v plánovaném neúnosném zatížení území obce lidskou činností, zvýšením výstavby, počtu obyvatel a dopravního provozu. V této souvislosti hrozí nárůst hlukové zátěže a znečištění ovzduší imisemi. Na území obce přitom nejsou pro takové zvýšení dostatečné podmínky (kapacita vodovodu, kanalizace, komunikační sítě). Navrhovatelka b) navíc tvrdí, že vymezením nových zastavitelných ploch na úkor zeleně se sníží plocha pro vsakování dešťových srážek a kvůli nedostatečné absorpční kapacitě území může dojít k zatopení jejích nemovitostí.

[46] Navrhovatelky a) a b) tedy konzistentně a dostatečně určitě tvrdí, že byly opatřením obecné povahy zkráceny na svých hmotných právech, jichž jsou nositelkami. Nejvyšší správní soud již v minulosti připustil, že změnou územního plánu mohou být dotčeni vlastníci, jejichž nemovitosti by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, část VI.1., publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS, shodně usnesení rozšířeného

senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120). Jak poznamenal odpůrce ve svém vyjádření, obec Statenice se profiluje jako příměstská obec hlavního města Prahy. Pokud by změna č. 2 – jak tvrdí navrhovatelky – směřovala k nárůstu rezidentů obce Statenice migrujících za prací mimo tuto obec (do hlavního města Prahy), mohlo by dojít ke zvýšené stavební činnosti a nárůstu dopravy, což ve spojení s tvrzeným nevyhovujícím stavem pozemních komunikací, jakož i s ekologickou nestabilitou území může mít negativní dopad do právní sféry navrhovatelek jako vlastnic výše uvedených nemovitostí. V případě navrhovatelky b) dále nelze – přes větší vzdálenost od území řešených změnou č. 2 – *a priori* vyloučit, že v důsledku zastavění ploch dotčených změnou č. 2 nedojde k ohrožení jejich nemovitostí pro ztrátu absorpční kapacity území. Současně nejsou splněny podmínky pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť vzhledem k obsahu tvrzení navrhovatelek nelze bez bližšího, důkladného posouzení jejich tvrzení na podkladě skutkových zjištění dospět k závěru, že jsou zjevně neoprávněny podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Důvodnost jejich tvrzení může být posouzena až při věcném projednání návrhu. Upřít navrhovatelkám aktivní žalobní legitimaci by bylo možné pouze tehdy, pokud by soud již z návrhu samotného bez jakýchkoliv pochyb dovodil, že opatřením obecné povahy zcela jistě nebyly zkráceny na svých právech. Takový závěr však bez věcného posouzení návrhu v daném případě možný není. Nejvyšší správní soud proto shledal podmínku aktivní žalobní legitimace v případě obou navrhovatelek za splněnou.

[47] Tento závěr nemůže být zpochybněn argumenty odpůrce. Předně odkaz na právní věty IV. až VI. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, je nepřipadný, neboť ty se týkaly postupu soudu při posuzování důvodnosti návrhu – tj. legitimace věcné a nikoliv legitimace procesní. Důvodem pro odmítnutí aktivní procesní legitimace navrhovatelky a) nemůže být dále skutečnost, že tato aktivně a dlouhodobě odpůrci brání ve vymezení nových úseků komunikací a že dle tvrzení odpůrce zakoupila jeden z jí vlastněných pozemků účelově. Tento postup navrhovatelky a) naopak svědčí ve prospěch její aktivní procesní legitimace, neboť podání návrhu soudu je vyústěním jejího kontinuálního protestu proti záměrům odpůrce na území obce, což nasvědčuje možnému dotčení jejich práv změnou č. 2. Z výše uvedené argumentace je rovněž patrné, že Nejvyšší správní soud nepovažuje pro posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelky b) za rozhodné, zda odpůrce zhotovil další horskou vpusť (nebo žlab, jak tvrdí) bez stavebního povolení. Za relevantní je však třeba považovat skutečnost, že nelze bez podrobnějšího posouzení věci vyloučit, že by změna č. 2 mohla mít vliv na absorpční kapacitu území, a tudíž i na práva navrhovatelky b). Řeší-li odpůrce průběžně dostatečnost vsakovací plochy, je to činnost chvályhodná, která ovšem nemůže aktivní procesní legitimaci navrhovatelky b) eliminovat. Pokud jde o počet obyvatel obce, je nepochybné, že změna č. 2 vymezující řadu nových funkčních ploch pro bydlení může vést k jeho nárůstu, a tudíž i k výskytu výše uvedených negativních imisí a k zásahům do práv navrhovatelek bez ohledu na to, zda tento nárůst bude sedminásobný (jak uvedly navrhovatelky) nebo čtyřnásobný a pozvolný (jak uvedl odpůrce) oproti současnému stavu. V obou případech negativní doprovodné jevy nelze *a priori* vyloučit. Tvrzení odpůrce o zajištění dostatečné kapacity čistírny odpadních vod by mohlo mít vliv na věcnou legitimaci navrhovatelek a vést k nedůvodnosti příslušné části jejich návrhu, nemůže však zpochybnit jejich legitimaci procesní.

[48] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, v němž se, navrhovatelky domáhají zrušení celého napadeného opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice schválené zastupitelstvem obce Statenice dne 19. 7. 2010.

VII. Posouzení důvodnosti návrhu

[49] V otázce meritorního přezkumu vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to 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 jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

[50] K prvnímu kroku postačí konstatovat, že zastupitelstvo obce Statenice bylo na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu sídelního útvaru Statenice. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Navrhovatelky ve vztahu k otázce pravomoci zpochybňovaly pravomoc odpůrce vydat veřejnou vyhlášku oznamující vydání opatření obecné povahy pouze ve zkráceném a nikoliv úplném znění. Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval výše a postup odpůrce shledal souladným se zákonem (§ 20 odst. 2 stavebního zákona). Nicméně i v situaci, kdy by odpůrce vydáním veřejné vyhlášky jen se základními údaji o obsahu opatření obecné povahy s uvedením, kdy a kde je možné opatření obecné povahy nahlédnout, porušil zákon, jednalo by se o vadu řízení, nikoliv o nedostatek pravomoci k vydání veřejné vyhlášky.

[51] Další krok v algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, 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 navrhovatelky předmětné opatření obecné povahy nezpochybnilly.

[52] Nejvyšší správní soud proto přistoupil ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. V této souvislosti vznesly navrhovatelky následující námitky: A) nepřezkoumatelnost územně plánovací dokumentace před pořízením změny č. 2; B) neúplnost zveřejnění návrhu změny č. 2; C) nezákonné úpravy změny č. 2 po jejím schválení zastupitelstvem obce; D) nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelek týkajících se posouzení vlivů změny č. 2 na životní prostředí a stanoviska krajského úřadu; E) absence vyhodnocení vlivů změny č. 2 na trvale udržitelný rozvoj; F) nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelek týkajících se souladu změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování a nezákonnosti nově navržených komunikací. Soud se těmito námitkami zabýval v uvedeném pořadí.

A) Nepřezkoumatelnost územně plánovací dokumentace před pořízením změny č. 2

[53] Navrhovatelky vtělily do návrhu obsáhlou argumentaci týkající se „zmatečnosti“ územně plánovací dokumentace existující před pořízením změny č. 2. Z obsahu jejich výtek nicméně plyne, že dosavadní územně plánovací dokumentace měla trpět nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti; institut zmatečnosti je procesními předpisy tradičně vyhrazen jiným vadám řízení (např. nesprávné složení rozhodujícího orgánu). Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkami srozumitelnosti opatření obecné povahy a reflexí případné nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy pro nesrozumitelnost v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy (jeho části) a jeho změn.

[54] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, definoval opatření obecné povahy jako *správní akt toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem*. Opatření obecné povahy tak tvoří jistý

mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí.

[55] Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy pak vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. *„Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemoblo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.“* (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 49). Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo lze označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů.

[56] Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlátku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se (společně s nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů) o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídit ve věci jednání (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), přičemž v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je správní soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Nutnost dodržení srozumitelnosti právního předpisu (zákona) pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud: *„[v] teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právo zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (...). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti“* (náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, bod 20). *„[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“* (náleze ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb., bod 70, ve věci ústavnosti legislativních příležitostí). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlátku.

[57] Pokud bylo v předchozím odstavci zmíněno, že důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem je jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, sluší se poznamenat, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů již byla označena za důvod pro zrušení opatření obecné povahy v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS: *„[i] v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“* Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

[58] Nejvyšší správní soud shrnuje, že jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení

před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.

[59] Tyto úvahy potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovedla, že srozumitelnost opatření obecné povahy je jeho nutnou vlastností, bez níž nelze hovořit o dodržení zákonem stanoveného postupu vydání opatření obecné povahy. V rozsudku ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008 - 62, publikovaném pod č. 1766/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. (...) Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu. (...) Nejvyšší správní soud připouští, že textová část územního plánu může být změněna vypuštěním celého původního obsahu a jeho kompletním nabražením obsahem novým. Je však nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem.*“

[60] Citovaný rozsudek devátého senátu se týkal nesrozumitelnosti změny opatření obecné povahy – územního plánu – vyplývající z nesouladu mezi zadáním změny územního plánu a skutečně prováděnými změnami, přičemž ze změny nebylo lze navíc s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny. Požadavek srozumitelnosti je však nutno vztáhnout nejen na samotnou změnu opatření obecné povahy, ale i na opatření obecné povahy, které je měněno: srozumitelná změna nesrozumitelného opatření obecné povahy bude mít zpravidla za následek trvalou nesrozumitelnost.

[61] Ačkoliv správní řád vydávání změny opatření obecné povahy výslovně neupravuje, bude třeba opatření obecné povahy a jeho změnu vnímat jako jeden celek (podobně jako správní rozhodnutí a jeho změnu či právní předpis a jeho novelizaci). V případě územního plánu svědčí takovému jednotnému vnímání opatření obecné povahy a jeho změny § 55 odst. 4 stavebního zákona, který ukládá pořizovateli zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího právní stav po vydání jeho změny. Je-li pak samo měněné opatření obecné povahy nesrozumitelné, potom jeho změna, která tento stav nenapravuje, nýbrž na něm staví a rozvádí jej, nemůže být v souladu se zákonem, neboť společně s měněným opatřením obecné povahy vytváří nesrozumitelný, a tudíž nepřezkoumatelný celek.

[62] Požadavek srozumitelnosti je dále nutno vztáhnout i na územně plánovací dokumentaci a její změny přijaté před novým stavebním zákonem z roku 2006. Tato skutečnost neplyne ani tak z § 188 odst. 4 stavebního zákona [ve znění zákona č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb.], který označil obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, za opatření obecné povahy, jako z povahy územně plánovací dokumentace přijímané podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). I v případě územně plánovací dokumentace přijímané podle stavebního zákona z roku 1976 šlo o právní regulaci, jejíž závazné části byly navíc vydávány obecně závaznou vyhláškou, tj. právním předpisem.

[63] Je-li před soudem napadena změna opatření obecné povahy, avšak samotné měněné opatření obecné povahy napadeno nebylo, musí soud zkoumat srozumitelnost měněného opatření obecné povahy a její vztah k napadené změně jako předběžnou otázku. Aby totiž soud mohl posoudit zákonnost provedené změny, musí si nejprve postavit na najisto, co je napadenou změnou měněno, což v případě nesrozumitelného opatření obecné povahy nelze provést. Jestliže shledá měněné opatření

obecné povahy nesrozumitelným a napadená změna tento stav neodstraňuje, nýbrž jej potvrzuje, rozvíjí a prohlubuje, je na místě napadenou změnu opatření obecné povahy zrušit. Výsledný celek – změněné opatření obecné povahy – totiž pro absenci srozumitelnosti a tudíž sdělnosti vůči svým adresátům nemůže mít zamýšlené účinky.

[64] Z výše uvedeného již nepřímo vyplývá, že se Nejvyšší správní soud neztotožnil s argumentací odpůrce v jeho duplice. Z § 188 odst. 4 sice vyplývá, že u tzv. starých územních plánů je vyloučen přezkum, jedná se však o přezkum správní a nikoliv soudní, kde lhůta pro přezkoumání není stanovena. Za podstatné však zdejší soud považuje především to, že v případě napadení změny územního plánu je srozumitelnost dosavadní územně plánovací dokumentace zkoumána pouze jako předběžná otázka: původní územní plán (a jeho případné změny) tudíž nejsou podrobeny komplexnímu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, nýbrž jsou hodnoceny pouze z pohledu jejich srozumitelnosti. To je, jak už bylo řečeno, esenciální otázka, bez níž není rozumně možné soudně přezkoumat změnu takového územního plánu. Nejde proto o skrytý přezkum starých územních plánů, resp. úplných znění územních plánů, ale pouze o zhodnocení předpokladů pro řádný soudní přezkum napadené změny.

[65] Nejvyšší správní soud aplikoval výše uvedené úvahy na projednávaný případ. Ze správního spisu zjistil, že dne 6. 8. 1997 schválilo zastupitelstvo obce Statenice územní plán sídelního útvaru Statenice, jehož platnost stanovilo do roku 2015, a vyhlášku č. 1 obce Statenice o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Statenice. Vyhláška nabyla účinnosti dne 15. 9. 1997. Dne 31. 3. 2004 zastupitelstvo obce Statenice schválilo „1. změnu územního plánu obce Statenice“ a obecně závaznou vyhlášku obce Statenice č. 1/2004, kterou se vyhlašuje závazná část 1. změny územního plánu obce Statenice. Vyhláška č. 1/2004 mimo jiné v článku 16 odst. 2 uvádí, že „[ú]zemní plán sídelního útvaru Statenice (1997) je nahrazen v celém rozsahu územně plánovací dokumentací 1. změny ÚPO Statenice 2004.“ Článek 19 vyhlášky pak zrušil vyhlášku č. 1/1997. Vyhláška č. 1/2004 nabyla účinnosti dne 3. 5. 2004. Dne 23. 6. 2004 vydalo zastupitelstvo obce Statenice obecně závaznou vyhlášku č. 2/2004, již změnilo přechodné ustanovení článku 17 vyhlášky č. 1/2004. Vyhláška č. 2/2004 nabyla účinnosti dne 9. 7. 2004. V textové části změny č. 1 je pod bodem 1. 1. 1 Hlavní cíle a důvody pořízení 1. změny územního plánu obce (ÚPO) mimo jiné opět uvedeno, že změna č. 1 v celém rozsahu nahrazuje ÚPSÚ 1997. Odlišný rozvoj oproti ÚPSÚ 1997 je zde dále specifikován mimo jiné odlišným obsahem rozvojových ploch na základě nových vlastnických vztahů k pozemkům a objektům v katastru obce, odlišným časovým horizontem v rozvojových plochách, změnou způsobu využitelnosti a zastavitelnosti rozvojových ploch oproti schválenému ÚPSÚ, požadavky na výrazné rozšíření a posílení rozvojových ploch zeleně a jejich uspořádání do ucelených celků, provedení plánovaných změn hranic katastru Statenice ve vztahu ke katastrálním územím Velké Přílepy, Únětice a Horoměřice, vytvoření nového hmotového a výškového uspořádání stávajících a rozvojových ploch území, v přímé korespondenci se siluetou krajinného uspořádání území obce atd. Z textové ani z grafické části změny č. 1 není patrné, co je konkrétně změnou č. 1 měněno, tj. její vztah k ÚPSÚ 1997. Textová i grafická část je zpracována v komplexní podobě bez návaznosti na textovou a grafickou část ÚPSÚ 1997. Změna č. 1 používá odlišnou terminologii od ÚPSÚ 1997, jinak vymezuje funkční plochy, a to v některých případech i co se týče jejich velikosti.

[66] Podle názoru Nejvyššího správního soudu z předložené dokumentace vyplývá, že se odpůrce pokusil změnou č. 1 přijmout nový územní plán. Tomuto závěru svědčí jak konstatování, že změna č. 1 zcela nahrazuje ÚPSÚ 1997, tak i komplexnost a masovost změny č. 1. Stavební zákon z roku 1976 platný a účinný v době přijímání změny č. 1 (stejně jako stavební zákon z roku 2006) však přijetí nového územního plánu formou změny starého územního plánu – tj. za mírnějších zákonných podmínek, než jaké jsou kladeny na proces přijetí samotného územního plánu – nedovoloval. Je tudíž nepochybné, že odpůrce pořízením změny č. 1 porušil zákon. Pro projednávaný případ změny č. 2 je ovšem podstatnější, že způsob, jakým k pořízení změny č. 1 došlo, měl podstatný vliv na srozumitelnost územně plánovací dokumentace. Ze změny č. 2, jakož i z vyjádření odpůrce, je patrné, že odpůrce považuje za platnou územně plánovací dokumentaci ÚPSÚ 1997 ve znění změny č. 1. Jak bylo výše uvedeno, vyhláška č. 1/2004 zrušila předchozí vyhlášku č. 1/1997, nicméně současně

nebylo rozhodnuto o ukončení platnosti ÚPSÚ 1997 [srov. § 16 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci]. Stav územně plánovací dokumentace před změnou č. 2 tedy zahrnoval platný ÚPSÚ 1997, jehož závazná část však nebyla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, a dále změnu č. 1, jejíž závazná část byla vyhlášena vyhláškou č. 1/2004. K tomuto dualismu územně plánovací dokumentace, který je sám o sobě z hlediska právní jistoty jejích adresátů neakceptovatelný, přistupuje vzájemná nekompatibilita ÚPSÚ 1997 a změny č. 1: namísto, aby změna č. 1 ÚPSÚ 1997 doplňovala, případně v omezené míře měnila, působí vůči ÚPSÚ 1997 jako konkurenční územní plán založený na zcela odlišných hodnotových, obsahových, terminologických a částečně i prostorových základech. Takový stav územně plánovací dokumentace nesplňuje požadavky kladené na srozumitelnost regulativních aktů, resp. opatření obecné povahy.

[67] Závěr Nejvyššího správního soudu o nesrozumitelnosti územně plánovací dokumentace před přijetím změny č. 2 nemůže být pro odpůrce překvapivý. Součástí předloženého správního spisu je poměrně obsáhlá složka dokumentující činnost státních orgánů ve vztahu ke změně č. 1. Z ní vyplývá, že zákonnost změny č. 1 a vyhlášky č. 1/2004 byla po několik let středem pozornosti Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj a Krajského úřadu Středočeského kraje. Lze vyzdvihnout sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 1. 2005, čj. MS-1241/2-2004, které se podrobně zabývalo zákonností změny č. 1 a stavem územně plánovací dokumentace obce Statenice a poukázalo jak na výše uvedená pochybení, tak i na řadu dalších vad procesu přijímání změny č. 1. Dále je ve složce založen zápis z jednání mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Krajským úřadem Středočeského kraje, na němž byl dohodnut následující postup pro zjednání nápravy:

- 1) Zastupitelstvo obce Statenice zrevokuje usnesení o schválení změny č. 1, protože ze schválené územně plánovací dokumentace jednoznačně nevyplývá, čeho se změna týká. Změnu je nezbytné navrhnout z hlediska vymezení a uspořádání ploch a funkčního využití s použitím správné terminologie, kterou je třeba sjednotit v textové i grafické části s původní územně plánovací dokumentací.
- 2) Po oznámení krajského úřadu Ministerstvu pro místní rozvoj o revokaci usnesení zastupitelstva obce o schválení změny č. 1, zruší Ministerstvo pro místní rozvoj souhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování krajského úřadu vydaného k návrhu změny č. 1 podle § 86 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.
- 3) Zpracovatel upraví návrh změny č. 1 podle bodu 1).
- 4) Obecní úřad Statenice (orgán územního plánování obce) znovu projedná, vyhodnotí a dohodne s dotčenými orgány státní správy upravený návrh změny č. 1 a požádá o stanovisko krajský úřad.
- 5) Obecní úřad Statenice předloží zastupitelstvu obce upravený návrh změny č. 1 ke schválení.

Citovaný doporučený postup byl odpůrci doručen dne 4. 4. 2005, avšak odpůrce jej nenásledoval. Nečinný zůstal i poté, kdy nezákonnost změny č. 1 a vady postupu při pořizování změny č. 1, s odkazem na citované stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, potvrdil ve svém stanovisku ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 1983/2005/VOP/SN, i veřejný ochránce práv. Jestliže odpůrce tvrdí, že přes počáteční angažovanost se jak Ministerstvo pro místní rozvoj, tak Ministerstvo vnitra odmítlo dále sporem zabývat, pak důvod tohoto jejich postupu je třeba hledat v první řadě v tom, že to byl právě odpůrce, který měl být ve věci činný. Jestliže Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo odpůrci metodický pokyn a ministerstvo vnitra nevidělo další důvod proč vést s odpůrcem zahájená řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky č. 1/2004, nelze jim nic vytýkat. Jejich případná nečinnost nijak nezbavuje odpůrce odpovědnosti za stav územně plánovací dokumentace, ani neopravňuje odpůrce k závěru, že je tím jeho územně plánovací dokumentace v pořádku.

[68] Namítá-li odpůrce, že vytvořil „srovnávací tabulky“ za účelem osvědčení, že změna č. 1 změnila ÚPSÚ 1997 pouze dílčím a nikoliv zásadním způsobem, pak rozsah změny č. 1 jakož i záměr odpůrce nahradit změnou č. 1 ÚPSÚ 1997 tuto jeho námitku spolehlivě vyvrací. Pokud měla být nesrozumitelnost územně plánovací dokumentace odstraněna „srovnávacími tabulkami“, které obsahují srovnání předpokládaného demografického vývoje, srovnání odlišností funkčních ploch a srovnání

navržených ekonomických aktivit mezi ÚPSÚ 1997 a změnou č. 1, je třeba konstatovat, že tyto tabulky byly zpracovány zpracovatelem zcela mimo proces územního plánování, a nemohou tudíž jakkoliv napravit stav územně plánovací dokumentace před změnou č. 2. Úspěšný nemůže být ani odkaz odpůrce na sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 21. 12. 2006, čj. 174968/2006/KUSK. V tomto sdělení krajský úřad uvedl: „*Krajský úřad posoudil předloženou srovnávací mapu k územně plánovací dokumentaci a dospěl k závěru, že 1. změna ÚPSÚ statenice, tj. textová a grafická část, schválená 15. 7. 2004, není v rozporu s platnými předpisy stavebního práva. Tímto považujeme veškerá podání týkající se 1. změny ÚPSÚ Statenice z naší strany za vyřízená.*“ Zmiňovaná srovnávací mapa byla opět vyhotovena zpracovatelem mimo proces územního plánování; její vypovídací hodnota je dále značně omezená, neboť znázorňuje pouze plochy současně zastavěného území obce a dále plochy zastavitelného území obce dle ÚPSÚ 1997 a dle změny č. 1, nejsou z ní patrné konkrétní změny funkčních ploch zavedené změnou č. 1 oproti ÚPSÚ 1997. Dospěl-li krajský úřad k závěru o souladu územně plánovací dokumentace s předpisy stavebního práva pouze na základě předložené srovnávací mapy, postrádá jeho úvaha oporu v územně plánovací dokumentaci. Je ostatně zarážející, že se krajský úřad náhle spokojí pouze se srovnávací mapou, když z dřívější písemné komunikace s obcí plyne, že trval na provedení výše zmíněného doporučeného postupu (srov. dopis ze dne 4. 1. 2006, čj. ÚSŘ/5879/05/No). Pokud odpůrce z hlediska použité terminologie odkazuje na podstatnou změnu platné právní úpravy, má zřejmě na mysli velkou novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Tento zákon mimo jiné změnil kategorizaci a názvosloví územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud by však rozhodně neshledal nesrozumitelnost územně plánovací dokumentace jen z důvodu odlišných názvů územního plánu a jeho změny (tj. užití pojmu územní plán obce místo územní plán sídelního útvaru). Problém odlišné terminologie změny č. 1 oproti ÚPSÚ 1997 se týká zejména názvů a obsahu funkčních ploch – v tomto ohledu však zákon č. 83/1998 Sb. žádné zohlednitelné změny nezaváděl.

[69] Zcela nerozhodná je z hlediska posouzení srozumitelnosti územně plánovací dokumentace skutečnost, že vyhlášky č. 1/2004 a č. 2/2004 byly v době projednávání a schvalování změny č. 2 platné a účinné a odpůrce se jimi proto řídil. Jak navrhovatelky správně poznamenávají, princip presumpce správnosti aktů veřejné moci nijak nevypovídá o jejich zákonnosti potažmo srozumitelnosti. Závěr o nesrozumitelnosti ÚPSÚ 1997 ve spojení se změnou č. 1 nevyvrátila ani výpověď svědka, Ing. Jana Kopince, bývalého starosty obce Statenice. Svědek si nepamatoval na konkrétní důvody pořízení změny č. 1 (obecně pouze uvedl, že šlo o nápravu terminologických nesrovnalostí), nevzpomněl si na průběh pořizování změny č. 1 a ÚPSÚ 1997 ani na činnost ministerstev a krajského úřadu ve vztahu ke změně č. 1. V závěru své výpovědi sice uvedl, že při pořizování změny č. 1 byl k dispozici seznam jednotlivých dílčích změn ÚPSÚ 1997 a že neměla vést ke zrušení ÚPSÚ 1997, nicméně tato tvrzení jsou značně nevěrohodná vzhledem k tomu, že si žádné jiné podrobnosti ke změně č. 1 nepamatoval. Navíc z pohledu posouzení srozumitelnosti je zcela nerozhodné, co bylo záměrem změny č. 1 a zda byl v průběhu pořizování k dispozici seznam dílčích změn. Rozhodný je naopak stav změny č. 1, jak byla schválena odpůrcem.

[70] Jelikož změna č. 2 nijak nenapravuje nesrozumitelný stav dosavadní územně plánovací dokumentace, nýbrž jej bere za výchozí pozici pro provádění příslušných úprav v území, a jelikož se změna č. 2 stává součástí předchozí nesrozumitelné územně plánovací dokumentace, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu, než aby v souladu s principy vyloženými výše napadenou změnou č. 2 jako celek zrušil. Námitka navrhovatelek je důvodná.

B) Neúplnost zveřejnění návrhu změny č. 2

[71] Navrhovatelky namítají, že návrh změny č. 2 zveřejněný odpůrcem způsobem umožňujícím dálkový přístup nebyl úplný, neboť neobsahoval tabulku na straně 7 návrhu a nezákonnost postupu spatřují především v porušení § 172 odst. 1 a § 25 odst. 2 správního řádu. Tuto skutečnost potvrdil odpůrce v rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.

Ve svém vyjádření k návrhu a v duplice se pak odpůrce opíral především o § 20 odst. 2 stavebního zákona, který za určitých podmínek umožňuje zveřejňovat jen oznámení se základními údaji o obsahu písemnosti s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Dále tvrdil, že se předmětnou část návrhu nepodařilo zveřejnit kvůli technickým problémům a z důvodu časového stresu. Při ústním jednání před soudem naopak tvrdil, že návrh byl na internetu zveřejněn ve své kompletní podobě (byť předmětná tabulka byla na jiném místě).

[72] Nejvyšší správní soud při hodnocení této námitky vyšel ze znění § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006: *o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem. Poznámka pod čarou u první věty tohoto ustanovení odkazuje na § 172 odst. 3 správního řádu: řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Doba a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.*

[73] Z těchto ustanovení podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pořizovatel je povinen oznámit veřejnou vyhláškou konání veřejného projednání návrhu územního plánu, resp. jeho změny, a to v souladu s postupem předvídaným v § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 správního řádu. Nedodržení tohoto postupu (vady v oznámení) znamená procesní vadu, která může mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy a která je důvodem pro jeho zrušení soudem, jak dovodila judikatura zdejšího soudu (viz navrhovatelkami zmiňované rozsudky ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008 - 102, a ze dne 7. 9. 2010, čj. 9 Ao 3/2010 - 43). Současně věta druhá § 52 odst. 1 stavebního řádu z roku 2006 požaduje, aby byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. Z tohoto ustanovení však nijak neplyne, že by měl být samotný návrh zveřejněn na úřední desce pořizovatele a obce, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jedná se o reflexi předpokládaného značného rozsahu návrhu územního plánu a o promítnutí shodného principu obsaženého v § 20 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Ustanovení § 52 odst. 1 věty druhé je proto nutno považovat za speciální ustanovení k obecné úpravě projednávání návrhu opatření obecné povahy obsažené v § 172 odst. 1, který požaduje vyvěšení celého návrhu na úřední desce, a tudíž i jeho zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Opačný výklad by ostatně nutně vedl k nadbytečnosti § 52 odst. 1 věty druhé stavebního zákona.

[74] Výše uvedená argumentace neznamená, že by pořizovatel (příslušná obec) nemohl návrh územního plánu nebo jeho změny na úřední desce vystavit a zpřístupnit jej i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Takový postup lze v současné informační společnosti naopak považovat za přínosný pro celý proces územního plánování. Pokud ovšem ke zveřejnění na úřední desce (fyzické i elektronické) nedojde, nemůže se jednat o porušení zákona a o vadu řízení, kvůli které by bylo nutno územní plán či jeho změnu zrušit. Tím spíš by pak nemohl být takovou vadou postup odpůrce, který by zveřejnil návrh způsobem umožňujícím dálkový přístup s výjimkou jediné – byť pro orientaci v návrhu významné – části. Z těchto důvodů považoval Nejvyšší správní soud za nadbytečné provádět dokazování CD nosiči, výslechem starosty obce a navrhovatelky a) navržené odpůrcem při jednání ohledně toho, zda byla tabulka skutečně na webu uveřejněna. Zbývá proto uzavřít, že námitka navrhovatelek je nedůvodná.

C) Nezákonné úpravy změny č. 2 po jejím schválení zastupitelstvem obce

[75] Podle navrhovatelek postupoval odpůrce v rozporu se zákonem, neboť zastupitelstvo obce současně se schválením změny č. 2 schválilo pokyny pro úpravu čistopisu změny č. 2. Stavební zákon v ustanovení § 54 odst. 1 až 3 stanoví následující: (1) *Pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním.* (2) *Zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu*

s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. (3) V případě, že zastupitelstvo obce nesubhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne. Z této úpravy je zřejmé, že zastupitelstvo obce je oprávněno o předloženém návrhu územního plánu (jeho změny) rozhodnout třemi taxativně vymezenými způsoby: může návrh schválit – tj. vydat územní plán nebo jeho změnu, může jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání, nebo může návrh zamítnout. Stavební zákon však neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Tento striktní výklad je třeba zaujmout ze čtyř hlavních důvodů. Za prvé se v daném případě jedná o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti: zatímco územní plán je pořizován v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona], zastupitelstvo jej schvaluje v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] – prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé je tento závěr důsledkem rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem územního plánu, který jej „pořizuje“ [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a zastupitelstvem obce, které ho vydává. Za třetí svěřením provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci pouze pořizovateli je promítnutím principu odbornosti při pořizování územního plánu spočívajícího v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. To zajišťuje potřebnou odbornou a právní korekci požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovaných zastupitelstvem obce, na které žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani být kladeny nemohou. Za čtvrté je účelem tohoto ustanovení zamezit obcházení procedury stanovené stavebním zákonem pro pořízení a schválení územního plánu nebo jeho změny, tedy neumožnit zastupitelstvu obce měnit obsah návrhu územního plánu (jeho změny) před jeho vydáním a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány, nadřízeným orgánem a projednané se soudními obcemi a veřejností (srov. Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 141 – 142).

[76] V projednávaném případě z usnesení zastupitelstva obce Statenice ze dne 19. 7. 2010 vyplývá, že zastupitelstvo kromě toho, že vydalo změnu č. 2 jako opatření obecné povahy, současně schválilo úpravu vydané změny č. 2 podle „Pokynů pro úpravu čístopisu změny č. 2 ÚPnSÚ Statenice“ uvedených v příloze č. 8 usnesení, zpracovaných pořizovatelem na základě vyhodnocení veřejného projednání návrhu změny č. 2 a rozhodnutí o námitkách s tím, že se nejedná o podstatné úpravy vyžadující opakované veřejné projednání. V příloze č. 8 je pak uvedeno celkem 22 pokynů různého charakteru a konkrétnosti podepsaných starostou obce. Pro představu lze příkladmo uvést následující pokyny:

*VP*1. V subkapitole 5.1 „Zemědělský půdní fond (ZPF)“ kapitoly 5 „Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a na pozemky určené k plnění funkcí lesa“ textové části odůvodnění změny č. 2 doplnit o odůvodnění úpravy rozsahu záborů u lokalit Z2-03 a Z2-27, vyřazení lokality Z2-28 ze záborů ZPF a zařazení lokality Z2-31 oproti návrhu změny č. 2 se změnou celkového rozsahu záborů ZPF.*

*VP*7. Trasu regionálního biokoridoru RBK 8, která je ve střetu s lokalitou Z2-28, vést jižním směrem podél hranice lokality Z2-28. Regionální koridor bude tvořit nově založený 40 m široký zatravněný pás s ovocnými dřevinami (nebo s jinými druhy listnatých dřevin domácího původu), který bude navazovat na lokální biocentrum LBC 15 Háj u Statečnic v k. ú. Statenice, v souladu s komplexním vyjádřením Městského úřadu Černošce, odboru životního prostředí, čj. Kult 404/3907/04/S1 ze dne 10. února 2005. Biokoridor musí zůstat volně přístupný.*

*VP*14. Z textové i grafické části změny č. 2 a jejího odůvodnění vypustit umístění trafostanic a vedení VN.*

*VP*19. Text článku 10 Obecně závazné vyhlášky návrhu textové části změny č. 2 doplnit na straně 20 o další odrážku s textem např.: „Se soublasem příslušného orgánu státní památkové péče mohou být regulativy pro lokalitu Z2-19 stanoveny odlišně na základě konkrétního a odůvodněného řešení.“*

[77] Z citovaného dokumentu je zřejmé, že zastupitelstvo obce postupovalo v rozporu se zákonem, neboť nerozhodlo jedním ze způsobů předvídaným v § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Byla-li zde dána vůle zastupitelstva upravit návrh změny č. 2 po předložení návrhu ke schválení podle § 54

odst. 1 stavebního zákona, připadalo v úvahu pouze vrácení návrhu pořizovateli s pokyny k úpravě podle § 54 odst. 3 stavebního zákona a následné nové předložení upraveného návrhu ke schválení zastupitelstvu podle § 54 odst. 1 stavebního zákona. Zákonná úprava však nepřipouští, aby zastupitelstvo současně s vydáním opatření obecné povahy – zde změny územního plánu – schválilo pokyny k jeho úpravě. Z usnesení zastupitelstva obce ze dne 19. 7. 2010 navíc plyne, že zpracováním čistopisu změny č. 2 v souladu s předmětnými pokyny byl pověřen starosta obce [písm. F) bod 2. usnesení]. Jelikož některé pokyny – jak zdůrazňují navrhovatelky – jsou zcela nekonkrétní (např. VP*1), jedná se ve své podstatě o bílý šek pro starostu obce měnit již schválenou změnu č. 2, což je vzhledem k cílům a smyslu územního plánování jako vytváření předpokladů pro dosažení obecně přijatelného konsensu o účelném využití a uspořádání území naprosto nepřijatelné (srov. zejména § 18 odst. 1 až 4 stavebního zákona). Postup odpůrce se tedy odehrál mimo proceduru stanovenou stavebním zákonem; ostatně tento zákon pojem „čistopis“ územního plánu vůbec nezná a na žádném místě nepracuje ani s ním ani s jakýmkoliv pokyny k jeho úpravě. Vzhledem k rozsahu pokynů, k závažnosti některých z nich (např. VP*7. nebo VP*14.) a v některých případech vzhledem k jejich neurčitosti (např. VP*1. nebo VP*4.) je nutné uzavřít, že změna č. 2 nebyla jako celek vydána zákonem stanoveným postupem, a je na místě ji bez dalšího zrušit. Námitka navrhovatelek je důvodná.

D) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelek týkajících se posouzení vlivů změny č. 2 na životní prostředí a stanoviska krajského úřadu

[78] Navrhovatelky tvrdí, že se odpůrce nedostatečně vypořádal s jejich námitkami týkajícími se posouzení vlivu změny č. 2 na životní prostředí, konkrétně že nezajistil, aby se k těmto námitkám vyjádřil krajský úřad jako dotčený orgán. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že postrádá-li odůvodnění rozhodnutí o námitce neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí způsobilé rozhodovací důvody, je rozhodnutí o této námitce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (rozsudek ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36). Současně podle rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62, pokud jsou důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být jejich podstatný obsah v důvodech rozhodnutí uveden, stejně tak jako skutečnost, zda a jak se dotčené orgány k důvodnosti námitek vyjádřily – před rozhodnutím o námitkách je tedy třeba dát dotčeným orgánům možnost se k nim vyjádřit.

[79] Podmínkou pro aplikaci citované judikatury je však skutečnost, že otázka provedení posouzení vlivu opatření obecné povahy na životní prostředí byla předmětem námitek, s kterými se měl odpůrce povinnost vypořádat. Musí se přitom jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky týkající se posouzení vlivu opatření obecné povahy na životní prostředí rozpoznat a posoudit; to znamená, že jsou v tomto směru vzneseny konkrétní výhrady (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, čj. 2 As 10/2007-83, dostupný na www.nssoud.cz). Tak tomu ovšem v projednávaném případě není. Ačkoliv navrhovatelky uplatnily k návrhu změny č. 2 řadu námitek týkajících se mimo jiné i cílů a úkolů územního plánování (demografický rozvoj, doprava) a územního systému ekologické stability, nebyly v nich zmíněny žádné výhrady vůči postupu odpůrce nebo krajského úřadu ve vztahu k posouzení vlivů změny č. 2 na životní prostředí. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem navrhovatelek, že jejich námitky „zcela zřejmě souvisely s otázkou možných vlivů změny č. 2 na životní prostředí“. I když se jejich námitky týkaly životního prostředí, nebylo lze po odpůrci spravedlivě požadovat, aby z nich dovozoval, že je napadána rovněž specifická oblast posuzování vlivů změny č. 2 na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), a stanovisko krajského úřadu k této problematice (to ostatně navrhovatelky ve svých námitkách ani náznakem nezmiňují). Za této situace proto Nejvyšší správní soud shledal námitku navrhovatelek v této části nedůvodnou.

[80] Navrhovatelky ovšem v návrhu a v replice napadají rovněž nedostatečnost odůvodnění samotného stanoviska krajského úřadu ohledně posouzení vlivu změny č. 2 na životní prostředí (bez závislosti na rozhodnutí o námitkách). Podle § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. *Ministerstvo*

a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování. Při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Pro projednávaný případ je významná zejména věta druhá citovaného ustanovení. Ačkoliv požadavek na zpracování a vyhodnocení vlivů na životní prostředí je specifickým úkonem orgánu kraje, který závazně určuje specifický procesní postup pořizovatele územního plánu (jeho změny) – tj. zda bude nebo nebude provedeno zpracování a vyhodnocení vlivů na životní prostředí, je z dikce citovaného ustanovení zřejmé, že se jedná o stanovisko ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006: *dotčené orgány vydávají pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.* Podle judikatury zdejšího soudu se Nejvyšší správní soud zabývá správností stanoviska dotčeného orgánu v rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, dostupný na www.nssoud.cz).

[81] Z hlediska procesního je předmětné stanovisko úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu. Při vydávání stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu, podle kterého *jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; průměrně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*

[82] S ohledem na zvláštní povahu předmětného stanoviska, které závazně určuje procesní postup pořizovatele v rámci procesu územního plánování, tedy zda bude nebo nebude prováděno zpracování a vyhodnocení vlivů na životní prostředí, je podle Nejvyššího správního soudu významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého *se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při vykladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Obsah stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Ostatně jedině tak bude mít příslušná obec, o jejíž územně plánovací dokumentaci jde, možnost vyrovnat se s případnými námitkami a připomínkami ohledně takového stanoviska a současně jedině tak jej bude možné přezkoumat ve správním soudnictví v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

[83] Z citovaného § 10i odst. 3 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb. plyne, že požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanovuje orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 ke zákonu č. 100/2001 Sb. V této příloze je obsažena řada kritérií, podle nichž se postupuje při tzv. zjišťovacím řízení upraveném v § 10d téhož zákona. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto nutné, aby orgán kraje v odůvodnění svého stanoviska uvedl alespoň v základních rysech, jakým způsobem se předmětnými kritérii zabýval a jak je vyhodnotil. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v rozsudku ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009 - 111, dostupném na www.nssoud.cz, dovedl povinnost správního orgánu řádně odůvodnit závěr zjišťovacího řízení, což podpořil i odkazem na článek 3 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 21. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Současné znění zákona č. 100/2001 Sb. sice v případě územně plánovací dokumentace o zjišťovacím řízení nehovoří, nicméně požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanovuje orgán kraje na právě základě kritérií pro zjišťovací řízení. Ačkoliv se tedy citovaný judikát vztahuje především k právní úpravě před přijetím nového stavebního zákona v roce 2006, lze jeho závěry včetně odkazu na evropské právo přiměřeně použít i za současného znění zákona č. 100/2001 Sb.

[84] V projednávaném případě vydal Krajský úřad Středočeského kraje dne 14. 5. 2008 pod čj. 60394/2008/KUSK-OZP/Tuč koordinované stanovisko k návrhu zadání změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice. V něm v části týkající se zákona č. 100/2001 Sb. uvedl následující:

Změna č. 2 územního plánu sídelního útvaru Statenice, lokalita Z2-28 navrhuje změnu funkčního využití ze zemědělské půdy na plochu pro zvláštní rekreační aktivity, která zakládá rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona (kategorie II., bod 10.11 „Tematické areály na ploše nad 5000 m²“).

Orgán posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., na základě předloženého návrhu zadání změny a kritérií uvedených v příloze č. 8 citovaného zákona nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů návrhu zadání změny č. 2 ÚPSÚ Statenice z hlediska vlivů na životní prostředí.

Tím v žádném případě není dotčena povinnost investorů – oznamovatelů konkrétních záměrů, které překročí parametry některého z bodů přílohy č. 1 zákona nebo pokud se jedná o změnu záměru dle § 4 odst. 1 písm. c), postupovat ve smyslu ustanovení § 6 a následujících cit. zákona, které upravují posuzování záměrů. Při realizaci podlimitních záměrů, které nedosahují příslušných hodnot, se postupuje podle § 6 odst. 3.

Jestliže krajský úřad zjistil, že změna č. 2 ÚPSÚ Statenice stanoví rámec pro budoucí povolení záměru obsaženého v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., byl nepochybně povinen posoudit změnu č. 2 ÚPSÚ Statenice z pohledu kritérií obsažených v příloze č. 8 téhož zákona [srov. § 10a odst. 1, písm. c)] a své závěry vtělit do stanoviska, které vydává jako dotčený orgán státní správy. Vzhledem k výše uvedeným úvahám o obsahu odůvodnění předmětného stanoviska je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že citované stanovisko se s kritérii v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. nijak nevypořádává a ani jinak nezduodňuje svůj závěr o tom, že nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů návrhu zadání změny č. 2 ÚPSÚ Statenice z hlediska vlivů na životní prostředí. Stanovisko krajského úřadu je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z tohoto závěru pak plyne, že došlo k vadě v postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy spočívající v nepřezkoumatelném stanovisku krajského úřadu; tato vada mohla mít vliv na zákonnost změny č. 2, a proto je nutno změnu č. 2 zrušit. Námitku navrhovatelek tedy Nejvyšší správní soud shledal v této části důvodnou.

[85] Zástupce odpůrce ve své závěrečné řeči při ústním jednání před soudem namítal, že odpůrce nemůže přimět krajský úřad jako svůj nadřízený orgán, aby předložil předmětné stanovisko v určité kvalitě. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že organizace veřejné správy a rozdělení úkolů mezi jednotlivé její stupně je prvořadou záležitostí zákonodárce; tato jeho volnost však nemůže být na újmu adresátům veřejné správy. Skutečnost, že ze zákona je ke zpracování stanoviska povolán krajský úřad a že odpůrce jej může jen obtížně nutit k jeho zpracování (a k řádnému zdůvodnění), je proto z pohledu jeho zákonnosti, resp. náležitostí odůvodnění, irrelevantní. Zdejší soud nicméně dodává, že nezákonný postup krajského úřadu může vyvolat úvahy o možné náhradě škody.

E) Absence vyhodnocení vlivů změny č. 2 na trvale udržitelný rozvoj

[86] Navrhovatelky namítly, že pořizovatel neprovedl vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území. Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takový vliv nevyloučil. Podle § 47 odst. 3 stavebního zákona pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud dotčený orgán nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, uvede pořizovatel v návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

[87] Z citovaných ustanovení zákona je zřejmé, že pro vyhodnocení vlivů územního plánu nebo jeho změny na udržitelný rozvoj území musí být splněna alespoň jedna ze dvou podmínek: buď byl dotčeným orgánem uplatněn ve fázi zadání požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, nebo nebyl ve stejné fázi dotčeným orgánem vyloučen vliv

územního plánu na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast. Z koordinovaného stanoviska vydaného krajským úřadem Středočeského kraje dne 14. 5. 2008, čj. 60394/2008/KUSK-OŽP/Tuč vyplývá, že dotčený orgán nepožadoval zpracování vyhodnocení vlivů návrhu zadání změny č. 2 na životní prostředí a současně vyloučil významný vliv změny č. 2 na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, neboť v zájmovém území se žádné evropsky významné lokality ani ptačí oblasti nenacházejí. Jelikož z tohoto pohledu byly splněny podmínky pro upuštění od vyhodnocení vlivů změny č. 2 na udržitelný rozvoj území a jelikož navrhovatelky svoji námitku nijak blíže nekonkretizovaly, shledal ji Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

F) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelek týkajících se souladu změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování a nezákonnosti nově navržených komunikací

[88] Navrhovatelky dále vyjadřovaly nespokojenost se způsobem, jakým se odpůrce vypořádal s jejich námitkami ohledně souladu změny č. 2 s cíli a úkoly územního plánování a nezákonnosti nově navržených komunikací. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že opatření obecné povahy musí v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění. Specifický obsah tohoto odůvodnění je blíže určován především ustanoveními správního řádu a stavebního zákona. Podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy rovněž rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Vzhledem ke skutečnosti, že podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení podle části šesté obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé citovaného zákona, je nezbytné přiměřeně vycházet též z ustanovení § 68 správního řádu a zejména jeho odstavce 3. V odůvodnění opatření obecné povahy, jakož i ve vlastním odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak nesmí zejména chybět podstatné obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v těchto odůvodněních je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

[89] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelek obsažených v napadeném opatření obecné povahy z hlediska dostatečnosti jejich odůvodnění: nezabýval se již správností, resp. zákonností tohoto odůvodnění, neboť to by mohl činit až ve čtvrtém či pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Ačkoliv odpovědi odpůrce na řadu námitek navrhovatelek shledal za vyhovující zákonným požadavkům (a jimi se proto na tomto místě dále nezabývá), některá odůvodnění rozhodnutí o námitkách potřebnou kvalitu nemají.

[90] V námitce č. 10/I. navrhovatelky mimo jiné namítaly, že se změnou č. 2 mění předpoklady a limity rozvoje území, což dokládaly tím, že je nově za veřejně prospěšnou stavbu označena mateřská školka a že se mění část lokálního biocentra (LBC 20a) na veřejné a technické vybavení. Odpůrce v odůvodnění na tyto konkrétní výtky nijak nereagoval. V námitce č. 10/V. Navrhovatelky s odkazem na konkrétní změny funkčního využití ploch sporovaly tvrzení v návrhu změny č. 2, že nedojde k zásadním změnám v kapacitách obyvatel obce. Odpůrce k tomu v odůvodnění rozhodnutí o námitce uvedl, že *konstatování projektanta, že „nenavrhuje zásadní změny v kapacitách obyvatel obce“ v kapitole 5 „Demografická základna“ textové části návrhu změny č. 2 je v souladu s předloženým řešením změny č. 2, čímž ovšem konkrétní výtky navrhovatelek nijak nevyvrátil.* V námitce č. 10/VI. poukázaly navrhovatelky na řadu pochybení v textové a grafické části návrhu, avšak odpůrce se jimi konkrétně nezabýval a vystačil pouze s obecným odkazem na jednání s dotčenými orgány a na argumentu, že zpochybňování předloženého řešení návrhu změny č. 2 vystaveného k veřejnému projednání není na místě. V námitce č. 10/VII. v části týkající se infrastrukturního vybavení a nakládání s odpady navrhovatelky poukazovaly na problematiku kapacity čistírny odpadních vod a na nedostatečný tlak vody, což odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce zcela pominul. Konečně v námitce č. 10/X. navrhovatelky namítaly, že změna č. 2 nerespektuje v areálu Boušovský vydané územní rozhodnutí a polemizovaly s jeho tvrzením, že se plochy pro bydlení výrazně oslabily. Také tyto konkrétní námitky ponechal odpůrce bez komentáře.

[91] Z odůvodnění odpůrce ke všem těmto námitkám tedy vůbec není zřejmé, proč považoval konkrétní výtky navrhovatelek za mylné, liché nebo vyvrácené. Z tohoto důvodu jsou rozhodnutí odpůrce o zmiňovaných námitkách nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a je proto na místě napadenou změnu č. 2 v této části zrušit. Námitky navrhovatelek jsou tedy z části důvodné.

VIII.

Závěr a náklady řízení

[92] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal na základě námitek navrhovatelek ad A), C) a částečně ad D) a F) v rámci třetího kroku algoritmu přezkumu změny č. 2 závažné vady v postupu odpůrce při jejím vydávání, které způsobují nezákonnost celé změny č. 2, zrušil v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. napadené opatření obecné povahy dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Ve smyslu rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, se proto Nejvyšší správní soud dále nezabýval námitkami navrhovatelek spadajícími pod čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

[93] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož 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 dne 16. prosince 2010

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu