



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. F. S., b) MUDr. P. T., c) Mgr. M. T., d) Ing. S. M., e) Ing. M. V., f) M. A., g) Ing. M. M., h) MUDr. M. S.**, všichni zastoupeni Mgr. Radanou Vítovcovou, advokátkou se sídlem Hálkova 2, Praha 2, proti odpůrkyni: **obec Jesenice**, se sídlem Budějovická 303, Jesenice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 – změny č. 3 územního plánu obce Jesenice – schváleného usnesením zastupitelstva obce Jesenice č. 6/2010 dne 22. 9. 2010,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2010 – změna č. 3 územního plánu obce Jesenice – schválené usnesením zastupitelstva obce Jesenice č. 6/2010 dne 22. 9. 2010 **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 13. 10. 2010 doručen návrh navrhovatelů ad a) – h) (dále společně jen „navrhovatelé“) na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 – změny č. 3 územního plánu obce Jesenice – schváleného usnesením zastupitelstva obce Jesenice č. 6/2010 dne 22. 9. 2010 (dále též „opatření obecné povahy“). Odpůrkyní v tomto řízení je obec Jesenice.

[2] Navrhovatel ad a) odvozuje svoji aktivní žalobní legitimaci od toho, že je vlastníkem pozemků ve zjednodušené evidenci (původ parcel pozemkový katastr) p. č. 37, 577, 581/1, 581/3, 582, 583, 586, 593 a 594 v katastrálním území Jesenice u Prahy, obci Jesenice. Tyto pozemky jsou přímo dotčeny opatřením obecné povahy, neboť u nich došlo ke změně funkčního využití z orné půdy na plochu zeleně (lokalita Z3 – Z3b a Z3c). Dále je vlastníkem pozemků ve zjednodušené evidenci p. č. 612/1 a 598 v katastrálním území Jesenice u Prahy, obci Jesenice, které byly původně zařazeny do plochy orné půdy, opatření obecné povahy je však zařadilo

do zastavitelného území (lokalita 2c, způsob využití OV, SC). Tyto změny funkčního využití pozemků mají představovat zásah do vlastnického práva navrhovatele ad a). Stejně tak dojde v důsledku masivního nárůstu dopravy a zastavění velkých ploch území monofunkční výstavbou nad únosnou míru k zásahu do jeho práva na ochranu soukromí a příznivé životní prostředí.

[3] Navrhovatel ad a) dále uvádí, že od roku 1992 provozuje zemědělskou činnost. Pozemky zařazené do ploch zeleně nelze užívat k intenzivnímu hospodaření, nelze na nich aplikovat chemické prostředky, sbírat rostliny. Určování nových ploch zeleně není dostatečně odůvodněno potřebou ochrany životního prostředí a koncepčním rozvojem obce, ale jde o svévoli. Dosavadní zóny zeleně vymezené 2. změnou územního plánu byly totiž napadeným opatřením obecné povahy převedeny do zastavitelných ploch (lokalita D – Jesenice – Jih), aniž by pro tuto změnu byl relevantní důvod či ji odůvodňoval veřejný zájem. Důvodem pro zařazení pozemků navrhovatele ad a) do ploch zeleně není ochrana chráněných živočišných druhů, jak by mohlo vyplývat ze stanoviska odboru životního prostředí Městského úřadu Černošice ze dne 21. 4. 2010. Jinak by totiž nebyly mezi zastavitelné plochy zařazeny lokality č. 17 a 21, kde se tyto chráněné druhy vyskytují primárně, ochrana by musela být komplexní. Toto stanovisko se nijak nevyjadřuje k vlivu intenzivního hospodaření na výskyt chráněných živočichů, ale posuzuje tuto otázku výlučně s ohledem na rozšíření zastavitelných ploch v lokalitě 17 a 21. Tyto druhy se vyskytují v dané lokalitě i přes nepřerušené a trvalé zemědělské hospodaření. Určení zastavitelných a nezastavitelných ploch je prováděno namátkově a diskriminačně, bez patřičného opodstatnění.

[4] Navrhovatel ad a) poukazuje na stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 22. 4. 2009, dle něhož je v lokalitě č. 2a a 2b velmi cenná orná půda. I když může dojít k nárůstu tržní hodnoty pozemků p. č. 612/1 a 598, není tento profit ospravedlnitelným důvodem vyvažujícím zásah do práva navrhovatele ad a) provozovat zemědělskou výrobu. Dále namítá, že rozšíření zastavitelného území je v rozporu s § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Masivní nárůst zastavitelných ploch ovlivňuje i schopnost území vsakovat vodu, což poškozují půdu využívanou k zemědělské výrobě (přívalové deště) a znamená ekonomické ztráty v podnikání. S touto řádně uplatněnou námitkou se žalovaný nikterak nelyžoval. Navrhovatel ad a) se domnívá, že neexistuje žádný veřejný zájem, který by ospravedlnil zásah do jeho vlastnického práva, sám podnět ke změně územního plánu nedal.

[5] Navrhovatel ad a) trvá na zachování stávajícího funkčního využití svých pozemků jako orné půdy. Odpůrkyně nikdy dostatečně neodůvodnila v návaznosti na námítky navrhovatele ad a) změnu využití plochy ze ZO na SC (lokalita D) a ani jej nepřesvědčila o veřejném zájmu na provedení změny. Argumentace odpůrkyně je účelová, změna funkčního využití ploch není potřebná a zásah do práva je neodůvodněný. Navíc srovnatelná a bezprostředně sousedící lokalita Z4 byla opatřením obecné povahy přerážena z plochy zeleně (SC) do zastavitelné plochy, ačkoliv je objektivní situace u této plochy shodná. Přístup odpůrkyně se jeví jako diskriminační vůči navrhovateli ad a), který odmítl prodat pozemky bezprostředně sousedící se zónou Z4 (tj. pozemky v zóně Z3c) jednomu ze zastupitelů obce.

[6] Navrhovatelé ad b) a c) vlastní ve společném jmění manželů budovu č. p. 203 (rodinný dům), stavební parcelu č. 350 a pozemkovou parcelu č. 307/2 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Tyto nemovitosti se nacházejí cca 300 m od pozemků dotčených opatřením obecné povahy.

[7] Navrhovatelka ad d) je vlastníkem budovy č. p. 148 (rodinný dům), stavebních parcel č. 379 a 380 a pozemkové parcely č. 836/3 v katastrálním území Osnice, obci Jesenice. Nemovitosti se nacházejí cca 300 m od lokality č. 24, která je dotčena opatřením obecné povahy.

[8] Navrhovatel ad e) vlastní spolu se svojí manželkou ve společném jmění manželů budovu č. p. 246 (rodinný dům), stavební parcelu č. 364 a pozemkovou parcelu č. 307/77 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Opatřením obecné povahy, zejména u lokalit č. 17 a 21 dojde k zásahu do práv navrhovatele.

[9] Navrhovatel ad f) vlastní spolu se svojí manželkou ve společném jmění manželů budovu č. p. 452 (rodinný dům), stavební parcelu č. 729 a pozemkovou parcelu č. 394/246 v katastrálním území Osnice, obci Jesenice. Nemovitosti jsou vzdáleny cca 300 m od lokality č. 33 dotčené opatřením obecné povahy.

[10] Navrhovatel ad g) je vlastníkem budovy č. p. 239 (rodinný dům), stavební parcely č. 369 a pozemkové parcely č. 307/66 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Nemovitosti jsou vzdáleny necelých 100 m od lokality č. 17, která je dotčena opatřením obecné povahy.

[11] Navrhovatel ad h) je podílovým spoluvlastníkem (výše podílu  $\frac{1}{2}$ ) budovy p. 244, stavební parcely č. 324 a pozemkové parcely č. 224/13 v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, obci Jesenice. Nemovitosti bezprostředně sousedí s lokalitou č. 17, kterou opatření obecné povahy zařadilo mezi zastavitelná území, kolem nemovitostí vede komunikace spojující lokalitu č. 17, která bude sloužit jako přístupová komunikace k budoucí masivní bytové výstavbě. Navrhovatel ad h) tvrdí, že se jedná o zásah do jeho vlastnického práva, je ohrožen emisemi v důsledku zvýšené dopravy a hlukem z dopravy.

[12] Navrhovatel ad b) – h) tvrdí, že navržené změny funkčního využití pozemků (rozšíření zastavitelného území) zasahují do jejich vlastnického práva, práva na zachování soukromí, práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Rozšířením zastavitelných ploch dojde k nárůstu dopravy a z ní vyplývajícího hluku, znečištění (emise výfukových plynů) a dopravního zatížení v bezprostřední blízkosti nemovitostí navrhovatelů. Aktuální dopravní dostupnost do hlavního města Prahy je již nyní špatná, hlavní komunikace E55 ve špičce nepostačuje, průjezd obcí Jesenice není plynulý prakticky nikdy. Rovněž na vedlejší komunikaci II. třídy spojující část obce Jesenice – Zdiměřice u Prahy je situace neúnosná, což potvrzují i nesouhlasná stanoviska k opatření obecné povahy uplatněná okolními obcemi Vestec, Dobřejšovice a místní částí Praha–Šeberov. Výstavbou dojde k úbytku přírodních lokalit (zelených ploch a volné krajiny – orné půdy), a tudíž ke zhoršení pohodlí bydlení navrhovatelů a zásahu do životního prostředí. Vzdálenost přírodních lokalit k trávení volného času bude prodloužena natolik, že bude prakticky dostupná jen za využití dopravních prostředků, volná krajina bude zcela zastavěna monofunkční bytovou výstavbou. Navrhovatelé ad b), c), e), g) a h), kteří bydlí v katastrálním území Zdiměřice u Prahy, budou obtěžováni zápachem z čističky odpadních vod nad míru únosnou. Již nyní jsou neustále obtěžováni zápachem, masivní bytová výstavba tuto situaci jen zhorší. K zásahu do práva na soukromí dojde v důsledku hrozícího světelného znečištění. Do práv navrhovatelů je zasaženo i nedostatečnou infrastrukturou a službami v obci, nedostatečnou kapacitou školských zařízení a zoufalou dopravní situací.

[13] Navrhovatelé namítají, že opatření obecné povahy je nezákonné, proces jeho schvalování byl zatížen vadami. Konkrétně tvrdí, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož lze další zastavitelné plochy vymezit změnou územního plánu jen na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a současně prokázání reálně existující potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Z vyjádření starosty odpůrkyně Ing. Pánka, které rozeslal zastupitelům jako podklady pro jednání dne 22. 9. 2010, plyne, že cca 80 % zastavitelného území vymezeného ÚPO Jesenice je již zastavěno

nebo investorsky připravováno. Při zařazování nových zastavitelných ploch je nezbytné nejprve vyhodnotit stav daného území (za podmínky, že jsou již využita stávající zastavitelná území). Je totiž třeba správně posoudit možné dopady na stávající infrastrukturu, zásahy do životního prostředí atp. Teprve po tomto posouzení je možné připustit změny ve využití území. Pojmem využití zastavitelných ploch je třeba rozumět změny v území, k nimž došlo v souladu s platným územním plánem. Prodej parcel není faktickou změnou ve využívání území, a tudíž prodej parcel bez umístění staveb či existence soukromých developerských plánů na využitelnost území nemohou být chápány jako využití území. V opatření obecné povahy se na straně 20 uvádí, že využitím území se považuje úplné vybavení území dopravní a technickou infrastrukturou a uskutečnění výstavby či prodeje více než 80 % parcel. Tato definice je však v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Rovněž výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj uvádí, že využitím území není změna vlastnického práva k pozemkům. Vzhledem k tomu nelze považovat území schválené změnou č. 2 územního plánu obce Jesenice k zastavění jako využití, a nebyla tak splněna zákonná podmínka dle § 55 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrkyně, přestože disponuje dosud nevyužitými plochami v zastavitelném území dle změny č. 2 územního plánu, zařadila do zastavitelných ploch další území o rozloze 46,211 ha a změnila funkční využití území u dalších ploch o velikosti 0,807 ha. Navrhovatelé uplatnili tuto námitku řádně a včas, odpůrkyně k ní však nepřihlédla s odůvodněním, že pro změnu územního plánu platí přechodné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona, takže nelze aplikovat § 55 tohoto zákona. Navrhovatelé jsou však toho názoru, že úpravy územních plánů vydaných dle předchozí právní úpravy se řídí novou právní úpravou (§ 188 odst. 1 stavebního zákona), odpůrkyně se tak nepochybně měla řídit § 55 stavebního zákona.

[14] Další namítanou procesní vadou je porušení § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Zadání změny č. 3 územního plánu se v případě lokalit T, U a tvaru lokality č. 6 liší od konečné verze těchto lokalit v opatření obecné povahy. Tyto změny nikdy nebyly předloženy k veřejnému projednání návrhu zadání změny územního plánu, veřejnost se o nich nemohla dozvědět ani se k nim vyjádřit. Navrhovatelé ad b), c), d) a f) vznesli tuto námitku ve lhůtě stanovené k podání námitek. Odpůrkyně k ní nepřihlédla, což odůvodnila tak, že ke změnám týkající se lokality T, U měla veřejnost možnost se vyjádřit na veřejném projednání dne 17. 9. 2009, což však dle navrhovatelů není pravda. Změna tvaru lokality č. 6 pak je úpravou projektanta, k redukci lokality došlo na podkladě podnětu dotčených orgánů. To však navrhovatelé nepovažují za relevantní odpověď, tato námitka tudíž nebyla fakticky nikterak vypořádána. Odpůrkyně tento rozpor s § 47 odst. 2 stavebního zákona v rozhodnutí o námitkách neodůvodnila, zejména námitku, proč změna tvaru lokality č. 6 nepodléhala veřejnému projednání.

[15] V zadání změny č. 3 územního plánu jsou na straně 11 a 12 uvedeny tyto údaje:

Označení lokality	Funkční využití	Navrhované funkční využití	Orientační rozloha
6	OP	KO	4,5 ha
S	ZS	BO	0,07 ha
T	veřejné prostranství	BC-2	0,05 ha
U	veřejné prostranství	BC-2	0,27 ha

[16] V opatření obecné povahy (a v jeho návrhu, jak byl projednán) jsou uvedeny na straně 6 a 7 tyto údaje:

Označení lokality	Funkční využití	Navrhované funkční využití	Orientační rozloha
6	OP	KO	2,273 ha

S	ZS	BO	0,082 ha
T	veřejné prostranství	BC-2	0,023 ha
U	veřejné prostranství	BC-2	0,195 ha

[17] Navrhovatelé dále namítají, že byl porušen § 47 odst. 5 stavebního zákona, neboť pořizovatel návrhu změny č. 3 územního plánu přihlédl ke stanovisku orgánu památkové péče ze dne 15. 7. 2009, které bylo vydáno až po uplynutí zákonem stanovené třicetidenní lhůty, jež se odvíjí od obdržení návrhu zadání. K tomuto stanovisku neměl pořizovatel dle § 47 odst. 2 stavebního zákona přihlížet. Pořizovatel obdržel v této lhůtě jiné stanovisko orgánu památkové péče (ze dne 22. 4. 2009), ve kterém tento dotčený orgán nesouhlasí se zařazením lokalit č. 12, 15, 16, 17, 21, 30 a 31 mezi zastavitelné plochy.

[18] Další vada procesu pořizování změny č. 3 územního plánu má spočívat v tom, že nebyl zpracován, a tudíž ani veřejně projednán koncept změny územního plánu. V daném případě bylo zpracováno posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí, což znamená, že měl být povinně zpracován koncept územního plánu ve smyslu § 48 stavebního zákona. Krajský úřad Středočeského kraje jakožto dotčený orgán vznesl ve svém stanovisku ze dne 15. 4. 2009 požadavek na pořízení variantních řešení a požadoval vyhodnotit v zadání další varianty řešení změny územního plánu. Dle § 55 odst. 2 stavebního zákona může zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu, jestliže se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu jsou součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu. Tyto podmínky však naplněny nebyly.

[19] Navrhovatelé tvrdí, že se odpůrkyně řádně nevypořádala (a neodůvodnila) se všemi námitkami navrhovatelů, které byly řádně a včas uplatněny. Konkrétně se odpůrkyně nevypořádala s námitkou navrhovatelů ad b), c), d) a f), že úprava tvaru lokality č. 6 nebyla předmětem veřejného projednání. Dále se nevypořádala s námitkou navrhovatele ad a), že rozšířením zastavitelného území bude ovlivněna retenční schopnost krajiny.

[20] Navrhovatelé dále argumentují, že dle přílohy č. 4, části C, bodu 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je nutné provést správné vyhodnocení vlivů na životní prostředí, také zjištění stavu fauny a ekosystémů v dané lokalitě. V dokumentaci SEA je však uvedeno, že vzhledem k termínu provedení tohoto vyhodnocení je problematické posoudit vliv na zvláště chráněné druhy živočichů. V materiálu SEA není zmapován výskyt živočichů, které se v lokalitě prokazatelně vyskytují (viz koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 4. 2010). Krajský úřad poukazuje na výskyt kriticky ohrožené užovky podplamaté a ještěrky zelené, silně ohrožených druhů kuňky žlutobřiché, ještěrky obecné a slepýše křehkého a zvláště chráněné koroptve polní a křečka polního. Dokumentace SEA tak není úplná, zpracování územního plánu na základě nekompletní dokumentace může představovat i následné další porušení právních předpisů, a to zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 50 odst. 2 tohoto zákona.

[21] Navrhovatelé shrnují, že na území obce Jesenice dochází v poslední dekádě k neregulované masivní výstavbě vícepodlažních bytových domů a satelitních rodinných domů, aniž by byla zpracována potřebná urbanistická koncepce, infrastruktura přizpůsobena potřebám obyvatel, zajištěna dostatečná dopravní obslužnost, služby, školská zařízení atp. K 1. 1. 2009 bylo v obci hlášeno k trvalému pobytu 1613 obyvatel, k 1. 1. 2009 již 5895 obyvatel, přičemž ne všichni obyvatelé nových objektů bydlení mají hlášený trvalý pobyt v obci. Ačkoliv dosud nebyly využity všechny stávající zastavitelné plochy, rozšířilo zastupitelstvo obce zastavitelné plochy o dalších více než 46 ha, což neodpovídá potřebám obce.

[22] Dále navrhovatelé poukazují na to, že určování různých funkčních využití území zvýhodňuje některé zastupitele obce Jesenice, naopak může znevýhodňovat osoby, které nejsou v úzkém osobním vztahu se členy místní samosprávy. Jako příklad uvádějí návrh Ing. P., H., paní V., Z. a dalších, kterému bylo přiděleno čj. 3110/08 a na jehož základě bylo 75,2 tisíc m<sup>2</sup> převedeno opatřením obecné povahy do plochy BC (čistě obytné území). Tento návrh podali rodinní příslušníci místostarosty Ing. M. Z.

[23] Na závěr navrhovatelé uvádějí, že opatření obecné povahy zasahuje do jejich práv nelegitimním způsobem, nejedná se o nejšetrnější z možných způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli, plocha zastavitelných území je rozšířena nad míru nezbytně nutnou, opatření má diskriminační charakter vůči pozemkům ve vlastnictví navrhovatele ad a) a jde o libovůli místní samosprávy, která nemá dostatečné opodstatnění. Navrhovatelé proto společně navrhlí, aby Nejvyšší správní soud zrušil dnem vyhlášení rozsudku změnu č. 3 územního plánu obce Jesenice vydanou zastupitelstvem obce Jesenice dne 22. 9. 2010 usnesením č. 6/2010.

## II.

### Vyjádření odpůrkyně

[24] Odpůrkyně ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 2010 oponuje, že samotným přijetím opatření obecné povahy nedošlo u žádného z navrhovatelů k porušení jeho práva (ať již hmotného, či procesního) takovým způsobem a intenzitou, aby to odůvodňovalo jeho zrušení.

[25] Odpůrkyně nezpochybňuje aktivní legitimaci žádného z navrhovatelů, nicméně poukazuje na skutečnost, že opatřením obecné povahy je přímo dotčen jen navrhovatel ad a), na jehož pozemky zasahují lokality 2c, Z3b a Z3c. Ostatní navrhovatelé mohou být opatřením obecné povahy dotčeni jen nepřímě. Nepřímý vliv je nejpravděpodobnější u navrhovatelů ad b), c), e), g) a h), neboť v relativní blízkosti u jejich nemovitostí byla zařazena mezi zastavitelné plochy lokalita č. 17. Navrhovatel ad g) je ovlivněn výrazně méně než ostatní, neboť on ani nikdo z jeho rodiny v dané nemovitosti nebydlí. V širokém okolí nemovitostí navrhovatelů ad d) a f) k žádné podstatné změně územního plánu nedošlo.

[26] V další části vyjádření se odpůrkyně zabývá jednotlivými kroky algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, jak byly vytyčeny v rozsudcích NSS sp. zn. 1 Ao 1/2005 a 1 Ao 1/2009. Uvádí, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zastupitelstvem obce Jesenice v mezích jeho pravomoci a působnosti, s jeho vydáním vyslovila souhlas potřebná většina zastupitelů. Dále shrnuje jednotlivé kroky učiněné v průběhu pořizování a schvalování změny č. 3 územního plánu. Jelikož v zadání změny č. 3 nebyla stanovena podmínka zpracování konceptu územního plánu ani zpracování variant územního plánu a jejich vyhodnocení, bylo od porřízení konceptu upuštěno v souladu s § 48 odst. 1 stavebního zákona.

[27] Odpůrkyně popírá, že by porušila § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť toto ustanovení se vztahuje na územní plány porřizené a vydané dle § 43 stavebního zákona. Územní plán obce Jesenice byl však vydán dle starého stavebního zákona. Pro jeho změnu tedy platí § 188 odst. 3 stavebního zákona, který ukládá postupovat dle nového stavebního zákona jen při projednání a vydání návrhu změny územního plánu, nestanoví však nic o postupu dle § 55 či obsahu změny územního plánu dle § 43 odst. 6 stavebního zákona. Přesto však odpůrkyně § 55 odst. 3 respektovala. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch je uvedeno pod bodem 9 na straně 7 opatření obecné povahy.

[28] Potřeba zastavitelných ploch vycházela z očekávaného zvýšeného zájmu o příměstské bydlení. Zastavitelné území vymezené územním plánem ve znění změny č. 2 je z 80 % zastavěno nebo investorsky připravováno, nelze čekat, až budou plochy zcela vyčerpány, je třeba připravovat nabídku nových zastavitelných ploch. V následných dokumentacích (regulačních plánech či podkladech k územnímu řízení) budou záměry využití zastavitelných ploch prověřovány v příslušných podrobnostech, které zajistí eliminování nebo kompenzaci nepříznivých vlivů zástavby na životní prostředí. U lokalit č. 3 a 5 je požadováno pořízení územních studií, u lokalit č. 17 (včetně plochy Z13) a 21 (včetně plochy Z16) pořízení regulačních plánů. U lokality č. 17 je stanoveno několik podmínek pro zastavění, vedle již zmíněného pořízení regulačního plánu musí současně být realizována plocha zeleně v sousední lokalitě Z13. Podobná provázanost je i u lokalit č. 21 a Z16, 2c a Z3, CH a Z9. Teprve regulačním plánem budou stanoveny podmínky výstavby v těchto lokalitách, a to na základě vyhodnocení vlivů na životní prostředí (včetně vlivu na faunu, flóru, ekosystémy a zvláště chráněné druhy živočichů).

[29] Zastavitelné plochy pro bydlení jsou v obci fakticky téměř vyčerpány. Tam, kde ještě nestojí obytné domy, jsou vydána územní rozhodnutí či stavební povolení a je jen otázkou času, kdy bude jejich výstavba fakticky zahájena. Zastavitelné plochy, které dosud nebyly zastavěny, jsou ojedinělé, z různých důvodů na nich prozatím stavět nelze (nemožnost odkanalizování pozemků, nevyjasněné vlastnické vztahy apod.).

[30] Navrhovatelé ad b), c), e), g) a h) se od počátku brání proti změně využití lokalit č. 17, 21, Z13 a Z16, neboť se snaží uhájit záměr vybudovat v těchto lokalitách osmnácti jamkové golfové hřiště. Za posledních 10 let se však nenašel žádný investor, který by měl zájem tak rozsáhlé golfové hřiště zbudovat. V blízkém okolí obce Jesenice se nacházejí kvalitní golfové hřiště (v Praze 4 – Kunraticích, Průhonicích a Štíříně). V územním plánu obce Jesenice nicméně nadále zůstávají vymezeny obrovské plochy pro golfové hřiště.

[31] Umístění ploch zeleně Z13 a Z16 v blízkosti Průhonického parku je jeho vedením podporováno, neboť by pomohlo ulehčit tomuto parku a mohly by se v něm zpřísnit podmínky ochrany přírody.

[32] Pokud jde o plochy pro komerční výstavbu, momentálně jsou „volné“ pouze tři. Na jedné se připravuje výstavba supermarketu TESCO a zbylé dvě jsou dopravně zcela nedostupné. Opatřením obecné povahy proto byly vymezeny nové plochy pro komerci (KO) v prostoru mezi stávající obytnou zástavbou a budoucím tzv. malým obchvatem Jesenice a nově vybudovaným silničním okruhem kolem Prahy.

[33] Odpůrkyně je toho názoru, že § 55 odst. 3 stavebního zákona neporušila, řádně a odpovědně vyhodnotila využití zastavěného území i potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Pro předcházení snížení nebo kompenzaci zjištěných nebo předpokládaných negativních vlivů na životní prostředí jsou navržena opatření, jež by se měla promítnout do dalších stupňů pořizování územněplánovací dokumentace (viz kapitola 7 opatření obecné povahy). Odpůrkyně poznamenává, že po zpracování vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu na životní prostředí a udržitelný rozvoj území došlo k redukci nově zastavitelných ploch z 55,1 ha na 46,211 ha.

[34] K námitce navrhovatelů, že byl porušen § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona, odpůrkyně uvádí, že lokality T a U byly zařazeny do návrhu zadání změny č. 3 územního plánu na základě vyhodnocení uplatněných požadavků a podnětů podle § 47 odst. 4 stavebního zákona. U těchto lokalit se jedná o uvedení územního plánu do souladu se stávajícím faktickým stavem. Již delší dobu nejsou veřejným prostranstvím, ale soukromými zahradami. Změna tvaru lokality č. 6 byla

provedena projektantem při zpracování návrhu změny č. 3 územního plánu. V návaznosti na připomínky dotčených orgánů byla tato plocha redukována z původní výměry 4,5 ha o 50 %, čemuž odpovídá změna tvaru této lokality. Zbytek z původně plánované lokality č. 6 se stal součástí lokality Z7 (plocha zeleně). Redukce zastavitelné plochy je ve prospěch ochrany životního prostředí. Veřejnost včetně navrhovatelů měla možnost vyjádřit se k lokalitám T, U a ke změně tvaru lokality č. 6 při veřejném projednání návrhu změny územního plánu a uplatnit námitky či připomínky dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Uvedené změny nemohou mít žádný negativní vliv na žádného z navrhovatelů ani na jakoukoliv jejich nemovitosti. Od nemovitostí navrhovatelů ad b) – h) jsou tyto lokality značně vzdáleny.

[35] Pokud jde o porušení § 47 odst. 4 stavebního zákona, odpůrkyně je toho názoru, že dotčené orgány mají právo změnit svůj názor v průběhu pořizování územního plánu či jeho změny a svá stanoviska korigovat, respektive mohou být korigovány krajským úřadem v rámci řešení rozporů. Není pravdou, že by odpůrkyně nepřihlédla ke stanovisku orgánu státní památkové péče. Důkazem toho je, že vyřadila původně navržené lokality č. 12, 15, 16, 30 a 31. Zařazeny zůstaly jen lokality č. 17 a 21, jejichž ochrana je zajištěna podmínkou zpracování regulačních plánů pro tyto lokality a sousední plochy zeleně Z13 a Z16. Zařazení těchto lokalit do změny č. 3 územního plánu následně orgán státní památkové péče akceptoval, jak je zřejmé z protokolu o dohodě k návrhu změny ze dne 11. 5. 2010. Akceptoval to i krajský úřad, což vyplývá z protokolu z dohodovacího řízení ze dne 28. 6. 2010 a ze závěrečného stanoviska krajského úřadu k návrhu změny č. 3 územního plánu.

[36] K námitce, že v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu měl být zpracován koncept, odpůrkyně uvádí, že požadavek Krajského úřadu Středočeského kraje na zpracování variant řešení uplatněný v koordinovaném stanovisku ze dne 15. 4. 2009 byl neurčitý. Zastupitelstvo obce Jesenice tedy schválilo v zadání změny č. 3 územního plánu vyhodnocení návrhu (bez zpracování variant) a tzv. nulové varianty, neuložilo pořízení konceptu. Výsledkem tedy bylo zpracování jednovariantního řešení bez konceptu. Dotčený orgán k posuzování vlivů na životní prostředí vydal kladné stanovisko, takže zvolený postup akceptoval. S ohledem na stanovisko SEA došlo k zásadní redukci zastavitelných ploch, 3 lokality byly převedeny do územních rezerv a plocha č. 6 byla zmenšena. Krajský úřad následně ve svém koordinovaném stanovisku ze dne 8. 4. 2010 od požadavku na předložení konceptu upustil (strana 4). Navrhovatelé ani ostatní veřejnost nebyli na svých právech zkráceni tím, že nebyl pořízen koncept, svá práva mohli hájit v řízení o vydání změny č. 3 územního plánu dle § 52 a násl. stavebního zákona.

[37] K tvrzením navrhovatelů, že se odpůrkyně nedostatečně vypořádala s uplatněnými námitkami, odpůrkyně uvádí, že o námitce navrhovatelů ad b), c), d) a f) k lokalitě č. 6 rozhodla v opatření obecné povahy na stranách 9, 24 a 39. Tyto námitky řádně vypořádala. Námitka navrhovatele ad a) týkající se ovlivnění retenční schopnosti krajiny rozšířením zastavitelného území byla vznesena ve vztahu k lokalitě č. 2c. K realizaci změny funkčního využití uvedené plochy dal nepřímo podnět sám navrhovatel ad a), který požadoval její zařazení do ploch BC (čistě obytné). Odpůrkyně však žádosti s ohledem na bezprostřední blízkost komunikace pro budoucí metrobus nevyhověla. Lokalitu č. 2c pak zařadila do ploch s využitím OV a SC (zóna pro občanskou vybavenost a funkčně smíšená plocha). Samotná změna lokality č. 2c nijak zásadně neovlivní retenční schopnost krajiny, zvláště v situaci, kdy na sousedních lokalitách Z3b a Z3c budou realizovány plochy zeleně, jejich zatravnění a osázení stromy s keří zvýší retenční schopnost dosavadní orné půdy. Před zahájením výstavby v lokalitě 2c bude vybudována dešťová kanalizace. Ve vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu na životní prostředí se ve vztahu k této lokalitě uvádí, že nedojde k významnému ovlivnění složek životního prostředí a je doporučeno ji realizovat společně s navrhovanými plochami Z3a a Z3b. Změnu u lokalit



č. 2c, Z3b a Z3c si vyžádala změna umístění stanoviště pro metrobus a stavba silničního okruhu kolem Prahy. Na straně 28 - 29 opatření obecné povahy je uvedeno, že další zemědělské obdělávání plochy č. 2c situované mezi obytnou zástavbou a koridorem budoucí trasy metrobusu je z hlediska zemědělského využití problematické. Nadto od 1. 5. 2009 není navrhovatel ad a) evidován jako zemědělský podnikatel. Odpůrkyně se domnívá, že nevyhovění této námitce navrhovatele ad a) odůvodnila jako celek dostatečně, byť se do detailu nevěnovala argumentaci snížením retenční schopnosti lokality č. 2c. Tento detail však dle názoru odpůrkyně nemůže mít žádný negativní vliv na navrhovatele ad a) ani žádnou jeho nemovitost, nemůže ho zkrátit na právech. A už vůbec tento detail nedává navrhovateli ad a) právo domáhat se zrušení opatření obecné povahy jako celku.

[38] Odpůrkyně dále uvádí, že v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu bylo zpracováno vyhodnocení jejího vlivu na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území (tzv. SEA). Zpracováno nebylo pouze biologické hodnocení. Požadavek orgánu ochrany přírody na jeho zpracování neměl oporu ve stavebním zákoně ani zákoně o ochraně přírody a krajiny, což potvrdilo ve svém sdělení ze dne 1. 6. 2010 Ministerstvo životního prostředí. Dle něho se biologické hodnocení dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny neprovádí v rámci pořizování územněplánovací dokumentace, ale až v rámci následných řízení, ve kterých je rozhodováno o umístění/provedení konkrétní stavby či jiné činnosti v krajině. Veřejnost ani dotčené osoby nebyly na svých právech nijak zkráceny.

[39] K otázce diskriminace při určování nových funkčních území odpůrkyně uvádí, že nemohla vyhovět všem 121 návrhům na rozšíření zastavitelných ploch, jinak by nečinilo navýšení zastavitelných ploch 46,211 ha, ale 250 ha. Odpůrkyně popírá, že by postupovala diskriminačně, tvorba územního plánu nespočívá na osobních kontaktech radních či zastupitelů obce. Obecní úřad na tvorbu územněplánovací dokumentace najímá odborníky, jejichž radami se řídí, dále musí respektovat stanoviska dotčených orgánů. Pravdou je pouze to, že ve výhodě oproti novým obyvatelům obce, mezi něž patří navrhovatelé ad b), c), e), f), g) a h), jsou starousedlíci, jejichž předkové se věnovali zemědělství a postupem generací nashromáždili větší množství pozemků v obci. Navrhovatel ad a) kontaktoval v roce 2007 zastupitele pana Ing. V. s nabídkou na prodej části svých pozemků (nyní lokalita Z3c), na nichž by si mohl postavit dům. Jelikož se však jednalo o zemědělské pozemky, které nebyly zahrnuty mezi zastavitelné plochy, ke koupi nakonec nedošlo. Opatřením obecné povahy zahrnuje odpůrkyně do zastavitelných ploch z pozemků navrhovatele ad a) pouze ty, které jsou v lokalitě č. 2c. Objektivně nebylo možné zařadit mezi zastavitelné plochy pozemky navrhovatele ad a) v lokalitě Z3b a Z3c, neboť se nacházejí v blízkosti silničního okruhu kolem Prahy, budoucího koridoru pro metrobus a budoucího stanoviště metrobusu.

[40] Tvrzení navrhovatelů, že byly zvýhodněni příbuzní místostarosta pana Ing. M. Z., se nezakládá na pravdě. Z návrhu těchto osob, jemuž bylo přiděleno čj. 3110/08, a z usnesení zastupitelstva č. 4/2008 ze dne 4. 12. 2008 plyne, že mu nebylo vyhověno ani zčásti. Stejně tak nebylo vyhověno návrhu pod čj. 2507/08, který se týkal rovněž této lokality. Částečně bylo vyhověno jen návrhu čj. 2160/08 podanému paní V. a pány Z. (místo 1,9283 ha jen 1,133 ha). Tato lokalita č. 24 byla nakonec schválena pouze s výměrou 1,133 ha namísto navrhovaných 7,52 ha. Místostarosta Ing. Z. poté, co zjistil, že jeho příbuzní chtějí podat návrh na změnu územního plánu, informoval o této skutečnosti všechny zastupitele a další osoby, které se na přípravě podkladů k přijetí změny č. 3 územního plánu podílely. Správné by asi bylo, kdyby se místostarosta zdržel hlasování při rozhodování o přijetí opatření obecné povahy, nicméně jeho hlas neměl na přijetí usnesení rozhodující vliv, neboť pro se vyslovilo 12 ze 16 přítomných zastupitelů.

[41] Odpůrkyně se dále vyjadřuje k tvrzením navrhovatele ad a) týkajících se lokalit č. 2c, Z3b a Z3c. V této souvislosti odkazuje na své vyjádření rekapitulované pod bodem [37] shora a doplňuje, že vymezení zón zeleně by mělo zabránit dalšímu rozrůstání jednotlivých částí obce mimo nyní vymezené zastavitelné plochy. Současně by tyto zóny měly přispět ke zlepšení životního prostředí v obci a omezení stávajících škodlivých vlivů dopravy, hluku, emisí apod. Námitky týkající se lokality D a Z4 navrhovatel řádně a včas neuplatnil v řízení o vydání změny č. 3 územního plánu. Proto odpůrkyně o této námitce nerozhodla a změnu funkčního využití lokality D nezdůvodnila. Odpůrkyně je toho názoru, že tyto námitky nemůže navrhovatel ad a) uplatňovat v řízení o zrušení opatření obecné povahy před Nejvyšším správním soudem. Dále podotýká, že od 1. 5. 2009 není navrhovatel ad a) evidován jako podnikatel v zemědělství, přijetím opatření obecné povahy tedy nemohl být dotčen na svém právu podnikat. Důsledkem vydání opatření obecné povahy rovněž nemohou být žádné ekonomické ztráty související s tímto podnikáním.

[42] Na závěr odpůrkyně argumentuje, že napadené opatření obecné povahy splňuje požadavek proporcionality. Z vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životního prostředí a udržitelný rozvoj území vyplývá, že oproti dosavadnímu stavu by mělo v důsledku opatření obecné povahy dojít ke zlepšení celkové situace v územním plánování obce. Po otevření silničního okruhu kolem Prahy se zásadně zlepšila doprava v obci, obcí projíždí o cca třetinu méně vozidel než před 20. 9. 2010. Situace by se měla dále zlepšit po provedení přeložky silnice II/101 (tzv. malý okruh Jesenice) a vybudování nového stanoviště a koridoru pro metrobus. Snížením počtu vozidel se podstatně sníží hladina hluku a emisí. Podle opatření obecné povahy by měly vzniknout nové cyklostezky, chodníky mezi dosud nepropojenými částmi obce, nový centrální park v Jesenici, nový kruhový objezd, obchvat Kocandy atd. Otevřením 6 nových tříd mateřské školy v roce 2010, soukromé jazykové základní školy, výstavbou 4 nových tříd obecní základní školy, budoucí výstavbou dvou nových středních škol se zásadně zlepšily a v budoucnu dále zlepší podmínky pro děti a mládež nejen ve vzdělávání, ale i v mimoškolní činnosti. Nově bylo zřízeno či zrekonstruováno několik hřišť, fotbalové hřiště, opatření obecné povahy předvídá vybudování nohejbalového hřiště, skateparku a dalších dětských hřišť. Rozšířením smíšených a komerčních zón ve změně č. 2 územního plánu došlo k nárůstu provozoven obchodu a služeb, vznikla řada nových pracovních příležitostí. Realizací nově zřízených 145 ha ploch zeleně budou chráněni vlastníci a uživatelé nemovitostí před větším hlukem, prachem a dalšími škodlivými vlivy na životní prostředí. V nových plochách určených k bydlení budou jen solitérní rodinné domy, čímž se posílí venkovský ráz obce, mělo by být upuštěno od výstavby bytových domů či řadových rodinných domů.

[43] Odpůrkyně se domnívá, že v opatření obecné povahy je citlivě vyvážen veřejný zájem na dalším veřejnosti prospěšném, harmonickém rozvoji obce se soukromým zájmem navrhovatelů na zachování statutu quo a zájmem na zamezení další výstavbě v jejich sousedství. Obec Jesenice není skanzenem, za poslední 4 roky vzrostl počet obyvatel o cca 1600 osob.

[44] Odpůrkyně zdůrazňuje, že žádný z navrhovatelů není přímo v místě svého bydliště (resp. umístění své nemovitosti) dotčen novou výstavbou na svých právech natolik, aby to byl důvod pro, byť i jen částečné, vyhovění návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatelům ad b), c), e), g) a h) je nejbližší lokalita č. 17 (BC) a Z13. Konkrétní podoba těchto ploch bude určena až regulačním plánem. Teprve tehdy bude možné posoudit, zda realizací záměru dojde k dotčení práv navrhovatelů či nikoliv. Tito navrhovatelé budou účastníky řízení o vydání regulačního plánu a budou moci hájit svá práva ve vztahu k těmto konkrétním lokalitám.

[45] Nejvyšší správní soud by měl dle odpůrkyně přihlídnout k motivům navrhovatelů, které je vedly k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V případě navrhovatele ad a)

je to snaha o změnu lokalit č. 2c, Z3b a Z3c na čistě obytné území (BC), čímž by však bylo ještě těžší realizovat navrhovatelem deklarované právo na zemědělské hospodaření (podnikání). Úsilím navrhovatelů ad b) – h) je zachování lokalit pro golfové hřiště. Odpůrkyně se naopak snaží naplnit veřejný zájem – zpřístupnění lokalit Z13 a Z16 veřejnosti a vybudování rekreační zeleně pro všechny obyvatele obce a ne jen pro pár „vyvolených“, jak tomu bývá u golfových hřišť. U navrhovatelů ad d) a f) by měl soud zohlednit, že v okolí jejich nemovitostí se „široko daleko“ opatřením obecné povahy nic podstatného nemění.

[46] Odpůrkyně uzavírá, že napadené opatření obecné povahy představuje rozumnou regulaci právních vztahů v obci adekvátně reagující na rostoucí počet obyvatel a jejich potřeby na zajištění bydlení, služeb, dopravy, školství, kulturně-sportovních aktivit, zaměstnanosti a veškerých dalších potřeb. Má za to, že opatřením obecné povahy nebyl nikdo z navrhovatelů dotčen na svých právech nad míru přiměřenou okolnostem, u nikoho z nich zatím nemohlo dojít k jakémukoliv porušení či ohrožení práv. Opatření obecné povahy by dle odpůrkyně mělo obstát v kritériu vhodnosti, potřebnosti i minimalizace zásahů.

[47] Odpůrkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

### III.

#### **Replika navrhovatelů**

[48] Navrhovatelé ve své replice ze dne 1. 11. 2010 polemizují s některými vyjádřeními odpůrkyně. V první řadě nesouhlasí s tím, že by se na proces pořizování a projednávání změny územního plánu vydaného dle starého stavebního zákona neaplikoval § 55 odst. 3 nového stavebního zákona. Přejícné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že územní plány, u kterých bylo přede dnem účinnosti nového stavebního zákona zahájeno pořizování, se podle nového stavebního zákona upraví, projednají a vydají. Projednávání a vydání územního plánu upravují § 43 – 60 nového stavebního zákona. Přidání dalších zastavitelných ploch je možné jen za podmínek § 55 odst. 3 stavebního zákona, tj. až po využití stávajících ploch (zbývajících zastavitelných území). Pokud by tomu tak nebylo, existoval by dvojitý režim. Územní plány vydané za účinnosti starého stavebního zákona by tato pravidla respektovat nemusely, kdežto územní plány vydané za účinnosti nového stavebního zákona by je respektovat musely. Odpor obyvatel obce Jesenice k dalšímu rozšiřování zastavitelných ploch je patrný i z aktuálních výsledků komunálních voleb z října 2010, v nichž přesvědčivě zvítězila koalice stran, které jako programovou prioritu nabízely zastavení dalšího rozšiřování zastavitelných ploch. Předchozí zastupitelstvo obce schválilo a vydalo opatření obecné povahy na svém posledním zasedání. Obyvatelé obce se neúspěšně domáhali vyhlášení místního referenda, pod peticí bylo podepsáno 1500 občanů. Nejedná se tedy o „několik golfistů“, kteří se snaží prosazovat své zájmy, jak naznačuje odpůrkyně ve svém vyjádření.

[49] Tvzení odpůrkyně, že na veškerá zastavitelná území určená pro bydlení jsou vydána stavební povolení a platná územní rozhodnutí, a tudíž jsou zastavitelná území téměř vyčerpána, je zcela nepravdivé. Na jiném místě svého vyjádření odpůrkyně uvádí, že cca 80 % zastavitelného území je již zastavěno nebo investorsky připravováno, aniž by však vysvětlila, co pod tímto pojmem rozumí. Není úkolem regulačního plánu nebo jednotlivých územních rozhodnutí, aby suplovaly úkoly územního plánování.

[50] Navrhovatelé upozorňují na účelový argument odpůrkyně, dle níž opatřením obecné povahy dojde ke zvětšení ploch veřejné zeleně. Pokud by vůbec měla někdy tato veřejná zeleň vzniknout, musela by obec získat do svého vlastnictví uvedené 145,434 ha půdy. Při současné ceně 600 – 1000 Kč za 1 ha by se jednalo o investici ve výši několika miliard korun. Takové

prostředky však odpůrkyně ve svém rozpočtu nemá, a proto by uvedený záměr vůbec nemohl být uskutečněn. V důsledku vydání opatření obecné povahy naopak dojde ke zmenšení ploch zeleně, louky a pole jsou změněny na zastavitelné plochy, jejich menší (nevýznamná) část je přejmenována na veřejnou zeleně.

[51] Z vyjádření odpůrkyně na straně 8 a 9 (viz rekapitulace pod bodem [34] shora) je dle navrhovatelů nesporné, že došlo k porušení § 47 odst. 2 stavebního zákona. Pokud jde o rozpor s § 47 odst. 4 stavebního zákona, měla odpůrkyně ve smyslu stanoviska orgánu památkové péče vyřadit lokality č. 12, 15, 16, 30 a 31 ze změny č. 3 územního plánu. Navrhovatelé dále tvrdí, že odpůrkyně neměla právo rozhodnout o nepořízení konceptu územního plánu včetně variantních řešení, neboť v důsledku stanoviska krajského úřadu coby dotčeného orgánu mělo být rozhodnutí o pořízení konceptu součástí zadání změny č. 3 územního plánu a měl být použit postup dle § 48 stavebního zákona. Navrhovatelům tím bylo upřeno právo aktivně se zúčastnit tvorby územního plánu. Odpůrkyně dle navrhovatelů zaměňuje pojem SEA a biologické hodnocení. Navrhovatelé ve svém návrhu nehovoří o biologickém hodnocení, vyjádření odpůrkyně na straně 14 je zmatečné (viz rekapitulace pod bodem [38] shora).

[52] Obec je dle navrhovatelů již nyní zatížena intenzivní dopravou zejména ve směru do Prahy, na tom nic nezměnilo ani otevření pražského okruhu. Většina automobilů totiž míří z Jesenice do centra Prahy, což je směr, který nebyl otevřením okruhu nijak dotčen. Pražský okruh naopak zásadně a značně negativně ovlivňuje hlukovou situaci v obci. Již nyní je na obecním úřadě evidováno cca 70 stížností a petic občanů, kteří jsou s tímto stavem nespokojeni. I když se obec snaží rozšířit školská zařízení v obci, situace je neúnosná, další přidání zón pro bydlení poptávku ještě zvýší. Tento rozvoj je zcela nepřiměřený, zasahuje do práv navrhovatelů na soukromí a nerušený život.

[53] Tvrzení odpůrkyně zpochybňující aktivní legitimaci navrhovatelky ad d) není pravdivé. Napadané opatření obecné povahy umísťuje plochu č. 6 do vzdálenosti cca 200 m od jejich nemovitostí. Tato plocha je určena pro komerční účely a může podstatně ovlivnit kvalitu bydlení navrhovatelky ad d).

[54] Navrhovatel ad a) se ohrazuje proti tvrzení odpůrkyně, že dal podnět pro vznik lokality č. 2c. Jedná se o návrh obce. Navrhovatel ad a) se svým dopisem ze dne 15. 4. 2009 pouze bránil diskriminaci, neboť s jeho pozemky je nakládáno odlišně, než je tomu v případě jiných zcela srovnatelných území. Diskriminaci spatřuje v tom, že přestože v jiných částech obce stačí podél plánovaného koridoru metrobusu zelené pásmo o šířce několika metrů (lokality Z2), u lokality Z3c to je několik desítek až stovek metrů. Navrhovatel ad a) byl v minulosti kontaktován zastupitelem Ing. V. s nabídkou odkupu pozemků v území schváleném v roce 2006 k výstavbě, popř. společnému investorskému využití. Následně byly zahájeny kroky související s přípravou změny č. 3 územního plánu. Ve vztahu k lokalitě Z22, o kterou písemně projevil zájem Ing. V., bylo námitce navrhovatele vyhověno a zůstala zařazena v ploše pro bydlení. Ve vztahu k lokalitě Z3c však námitce vyhověno nebylo, ta byla zařazena do ploch veřejné zeleně, ačkoliv na změně jejího funkčního využití nebyla objektivní veřejná potřeba, nýbrž osobní vztahy (tj. neakceptování nabídky zhodnocení pozemků v lokalitě Z22 prezentované Ing. V.).

[55] Navrhovatel ad a) se domnívá, že odpůrkyně zasáhla do jeho práva na ochranu majetku tím, že se nevypořádala s námitkou týkající se snížení retenční schopnosti krajiny. Je sice pravda, že se nejedná o záplavové území, nicméně problémy s likvidací dešťových srážek jsou již dnes, neboť ze sousední ulice Návětrné je veškerá dešťová voda svedena do vsakovací jímky a pravidelně při silnějších deštích dochází k podmáčení nejbližších okolních pozemků. Lokalitu

č. 2c včetně ulice Návětrné nelze z výškových důvodů napojit na stávající gravitační obecní kanalizaci (stávající splašková kanalizace na této ulici musela být řešena tlakovými čerpadly).

[56] Navrhovatel ad a) dále uvádí, že od 1. 9. 2008 spadá jeho podnikatelská činnost mezi seznam oborů v rámci tzv. generální volné živnosti, „Poskytování služeb pro zemědělství zahradnictví ...“. Změny v obsahu živnostenského oprávnění nemohou mít vliv na to, co je uvedeno v návrhu, tzn. jak je opatřením obecné povahy zasahováno do vlastnických práv. Tvrzení o údajné motivaci navrhovatele ad a) zpeněžovat své pozemky v návaznosti na výtěžek z nuceného prodeje pozemků na výstavbu pražského okruhu je absurdní. Navrhovatel ad a) je naopak vystaven neustálému tlaku na prodej zemědělské půdy, kterou vlastní po svých předcích. Jsou to spíše osobní vztahy, které vedly vedení obce při schvalování a vydávání změny č. 3 územního plánu než objektivní zájem veřejnosti. O zařazení ploch mezi zastavitelné nebo o změně funkčního využití rozhodují zastupitelé nikoliv odborníci najímaní obcí, kteří zajišťují jen zpracování a projednání změny územního plánu. Navrhovatel ad a) shrnuje, že porušení jeho práv je nepřiměřené, srovnatelné se zásahy do práv občanů po roce 1948.

#### IV.

##### Duplika odpůrkyně

[57] Odpůrkyně ve své duplice ze dne 5. 11. 2010 v převážné části odkazuje na své předchozí vyjádření ve věci. K námitce porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona opakuje, že textová část opatření obecné povahy obsahuje na straně 7 pod bodem 9 vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch. Rovněž z grafické části (výkresu B.1 Využití území) je zřejmý rozsah využití zastavitelného území. K tvrzení navrhovatelů zpochybňujících možnost realizace rozsáhlých ploch veřejné zeleně odpůrkyně upozorňuje, že dvě rozsáhlé plochy veřejné zeleně (Z13 a Z16) jsou vázány na zastavitelné plochy č. 17 a 21. Zastavění těchto ploch je podmíněno současnou realizací uvedených ploch zeleně. Z toho plyne, že práva k těmto plochám musí získat a zeleň na nich realizovat investoři (developeři), kteří budou provádět výstavbu v lokalitách č. 17 a 21. Není pravdou, že by se obec musela stát vlastníkem pozemků ve všech plochách veřejné zeleně, neboť tyto pozemky si může pronajmout. Při pronájmu 145 ha půdy by výše ročního nájemného činila 174 000 Kč, což není s ohledem na objem rozpočtu odpůrkyně nereálná částka. Územní plán představuje dlouhodobou vizi, jak by se měla veřejná zeleň v obci rozvíjet, nikoliv akční plán na období nejbližších 2 - 5 let.

[58] Odpůrkyně dále uvádí, že dotčený orgán na úseku státní památkové péče i Národní památkový ústav akceptovaly zařazení lokalit č. 17 a 21 do změny č. 3 územního plánu a určení jejich využití jako ploch k bydlení. Plochy č. 12, 15, 16, 30 a 31, o nichž hovoří navrhovatelé, nejsou součástí schváleného opatření obecné povahy. Odpůrkyně setrvala rovněž na stanovisku, že dokumentace SEA je kompletní, požadavek orgánu ochrany přírody na zpracování biologického hodnocení přesahuje rámec zákona a nemá zákonnou oporu.

[59] Ve své duplice se odpůrkyně opakovaně vyjádřila k vlivu zprovoznění silničního okruhu kolem Prahy na dopravu v Jesenici. Jedná se o vliv jednoznačně příznivý, neboť díky tomu došlo k zásadnímu snížení dopravní zátěže v obci. Jelikož nová měření intenzity dopravy v obci po 20. 9. 2010 ještě neproběhla, nelze posoudit, do jaké míry poklesla intenzita dopravy, nicméně pokles provozu na silnici II/603 minimálně o jednu třetinu ve směru na Prahu a na silnici II/105 o dvě třetiny ve směru k dálnici D1 je postřehnutelný i bez přesných součtů. Podíl tranzitní dopravy na provozu na silnici II/603 činil 86 %, místní doprava se podílela na provozu tudíž jen 14 %. Jedná se o procento, které může odpůrkyně jen stěží ovlivnit. Řešení tohoto problému přesahuje problematiku územního plánování a spadá do celkové koncepce dopravy Středočeského kraje, event. státu. V současné době jsou prováděna měření hluku u nově zprovozněného silničního okruhu kolem Prahy a dle prvotních předběžných informací jsou

hlukové limity dodržovány. Nárůst počtu obyvatel obce Jesenice o cca 280 obyvatel (při cca 70 nových rodinných domech) představuje necelých 5 % z počtu stávajících obyvatel. Z toho lze odvodit, že počet motorových vozidel vzroste cca o 100 ks, což není nárůst nikterak dramatický a neumožňuje činit závěr, že v důsledku opatření obecné povahy dojde k zásahu do práv navrhovatelů na soukromí a nerušený život.

[60] Odpůrkyně dále detailněji popisuje, proč má tvrzení navrhovatelů o neúnosné situaci ve školských zařízeních v obci za nepravdivé. Dalšími tvrzeními zpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatelky ad d). Lokalita č. 6 (budoucí komerční zóna) je od jejích nemovitostí vzdálena cca 650 metrů. Navrhovatelka ad d) navíc bydlí v údolí potoka Botiče, který je z obou stran obklopen vzrostlou zelení, a lokalita č. 6 je situována na kopci za horizontem, nebude ji mít tedy vůbec v dohledu. Na zpochybnění aktivní žalobní legitimace navrhovatele ad f) odpůrkyni v jejím předešlém vyjádření tento navrhovatel nereagoval. Lokality reálně dotčené změnou č. 3 územního plánu jsou od jeho nemovitostí vzdáleny již v řádu kilometrů.

[61] Předmětem dupliky je rovněž zpochybnění některých tvrzení navrhovatele ad a). Byl to totiž skutečně navrhovatel ad a), kdo podal návrh na zařazení jím vlastněné zemědělské půdy do zastavitelného území. Jeho návrhu však nemohlo být vyhověno. Ve snaze vyhovět mu alespoň částečně byla formálně z podnětu obce vymezena lokalita 2c určená pro občanskou vybavenost a funkčně smíšenou zónu. Pokud jde o veřejnou zeleň na plochách Z3b a Z3c, samotným opatřením obecné povahy se na možnosti navrhovatele ad a) využívat tuto lokalitu k zemědělské výrobě nic nemění. Realizace zeleně na těchto pozemcích by byla možná až tehdy, jestliže by navrhovatel ad a) dal své pozemky k dispozici za účelem realizace veřejné zeleně, popř. ji realizoval sám. Odpůrkyně se dále blíže vyjadřuje ke vztahům mezi navrhovatelem ad a) a Ing. V. Upozorňuje, že k lokalitě Z22 uplatnil navrhovatel ad a) námitku teprve v replice k vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto je irelevantní. Tvrzení o snížení retenční schopnosti pozemků je zcela nepravdivé. Podél ulice Návětrné je drenáž, která v celém rozsahu odvodňuje zpevněné plochy v této lokalitě. Voda z drenáže je svedena do vsakovací jímky a není pravdou, že by přetékala a podmáčela sousední pozemky. Místem navíc protéká vodoteč, která zatím vždy při jakkoliv prudkých deštích zvládla odvést dešťovou vodu z celé lokality. Daná oblast nebyla nikdy zaplavena vodou ani při přívalových deštích. Odpůrkyně opakuje, že navrhovatel ad a) není zapsán v evidenci zemědělského podnikatele ani v živnostenském rejstříku. Popírá, že by došlo v souvislosti se změnou č. 3 územního plánu k jakékoliv diskriminaci, přičemž i zde v podrobnostech odkazuje na předchozí vyjádření.

[62] Závěrem odpůrkyně uvádí, že celý proces pořizování a přijímání změny č. 3 územního plánu byl pod přísným dohledem ze strany veřejnosti a krajského úřadu. V zájmu toho, aby předešla případným konfliktům, vyřadila ze změny územního plánu všechny lokality, s jejichž zařazením nesouhlasil některý z dotčených orgánů. Schválené opatření obecné povahy vymezuje jen 46,211 ha nově zastavitelných ploch, což je 18 % z původně navrhované rozlohy, a k tomu 145 ha ploch veřejné zeleně, které budou schopny v maximální možné míře omezit negativní vlivy nových staveb na životní prostředí. Odpůrkyně setrvala na svém procesním stanovisku a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

## V.

### **Triplika navrhovatelů**

[63] V triplice ze dne 11. 11. 2010 navrhovatelé opakují a zdůrazňují svá tvrzení, která vznesli již v předchozích podáních. Plně proto postačí jejich stručné shrnutí. Navrhovatelé nadále nesouhlasí s tím, že by dosavadní plochy určené k zastavění byly využity. O využití území lze hovořit až po vydání územních rozhodnutí, jimiž je určena výsledná podoba projektů investorů. Obyvatelé obce Jesenice dvakrát sepsali petici, v níž požadovali vyhlášení místního referenda.

Zastupitelstvo jejich požadavek nerespektovalo, a tak se obrátili na soud. Ten jejich návrh zamítl z důvodu časové tísně, neboť by se již nestihlo referendum vyhlásit. Občanům a jmenovitě navrhovatelce ad d) bylo vyhrožováno fyzickou likvidací, tyto výhrůžky vyšetřovala Policie ČR.

[64] K tvrzení odpůrkyně, že plochy veřejné zeleně Z13 a Z16 musí být realizovány před započítáním výstavby v lokalitách č. 17 a 21, navrhovatelé uvádí, že developer, který chtěl provést zástavbu těchto lokalit, s uvedenou podmínkou nesouhlasí. Výše nájemného 1200 Kč/ha/rok není reálná, protože nevychází ze skutečného stavu ceny pronájmů v blízkosti Prahy.

[65] Navrhovatelé tvrdí, že odpůrkyně měla upravit zadání změny územního plánu zcela dle stanoviska dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče, tj. vypustit z něho i lokalitu č. 17 a 21, nikoliv pouze částečně. Zprovozněním pražského okruhu se sice ulevilo dopravě kamionů směrem na Plzeň, ale přineslo obrovskou hlukovou zátěž. Doprava směrem do Prahy neustále značně stoupá. Územní plánování se dlouhodobě zabývá jen zastavitelnými plochami pro komerční a bytovou výstavbu, ale zcela opomíjí plánování tranzitních komunikací. Bez řešení koncepce dopravy nelze přistoupit k dalšímu zatěžování území výstavbou. Jelikož není dosud zastavěno původně změnou č. 2 územního plánu schválené zastavitelné území, nelze počítat jen s prostým přírůstkem počtu obyvatel o 280. Odpůrkyně vůbec nebere v úvahu dopravu zajišťující nové komerční zóny a dopravu z nových bytových domů.

[66] Odpůrkyně si nenechala zpracovat žádnou hydrogeologickou studii, ani posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí se tímto aspektem nezabývá. Bez patřičného odborného podkladu nelze činit závěr, že retenční schopnosti krajiny jsou dostatečné. Vodoteč, o níž hovoří odpůrkyně ve své duplice, se nacházela na louce paní K. a z jejího podnětu musela být odpůrkyní odstraněna. Následně proto byla vybudována vsakovací jímka na pozemku Ing. J. Z hlediska odtokových poměrů se však nejedná o uspokojivé řešení, neboť v případě přívalových srážek není vsakovací jímka s to pojmout přitékající vodu.

## VI.

### Závěrečné stanovisko odpůrkyně

[67] Odpůrkyně ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2010 uvedla, že na základě voleb, které proběhly v měsíci říjnu 2010, došlo ke změně složení zastupitelstva obce, rady obce a starosty. Na jednání rady obce, které se uskutečnilo dne 13. 11. 2010, bylo rozhodnuto, že dle názoru odpůrkyně je návrh na zrušení opatření obecné povahy důvodný. Proto odpůrkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým opatření obecné povahy zruší.

## VII.

### Podmínky řízení

[68] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy **(VII.A.)**, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů **(VII.B.)** a formulace závěrečného návrhu **(VII.C.)** (shodně např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34 ve věci opatření obecné povahy – *změny č. 2 územního plánu obce Rozstání*, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V neposlední řadě soud připojil i poznámku týkající se pasivně procesně legitimovaného subjektu **(VII.D.)**.

### VII.A.

#### *Existence opatření obecné povahy*

[69] 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; dále též „nový stavební zákon“), formou opatření obecné povahy. Rovněž i územní plán obce Jesenice schválený dne 8. 11. 2000, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 6/2000, ve znění změny č. 1 schválené dne 21. 10. 2002 a změny č. 2 schválené dne 19. 10. 2006, je třeba v souladu se závěry Ústavního soudu považovat za opatření obecné povahy (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 a nálezy sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>).

[70] O vydání změny č. 3 územního plánu obce Jesenice rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně na 6. veřejném zasedání konaném dne 22. 9. 2010 usnesením č. 6/2010. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 23. 9. 2010 a sejmuta dne 9. 10. 2010. V této souvislosti je nutno poznamenat, že dle § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Ačkoliv tedy zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o vydání opatření obecné povahy dne 22. 9. 2010, opatření obecné povahy bylo vydáno teprve dne 23. 9. 2010, kdy byla veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desku odpůrkyně. S ohledem na názor ohledně počítání lhůty při publikaci opatření obecné povahy na úřední desce, vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, lze dospět k závěru, že veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce po předepsanou patnáctidenní lhůtu. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 větou třetí správního řádu dne 8. 10. 2010. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.

## VII.B.

### *Aktivní procesní legitimace navrhovatelů*

[71] 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 NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (ve věci *územního plánu obce Vysoká nad Labem*), 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, který 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).

[72] 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, zjistitelným bez pochyb okamžitě, s pravidla 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 NSS ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 - 93 ve věci opatření obecné povahy – úpravy číslo U 0646/2008 směrné části územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 4 Ao 3/2009 - 97 ve věci opatření obecné povahy o změně č. 674 územního plánu města Plzeň – Plzeň-Švabiny.*

[73] V daném případě je zřejmé, že navrhovatel ad a) je výlučným vlastníkem parcel ve zjednodušené evidenci uvedených v bodě [2] shora, které se nalézají v katastrálním území Jesenice u Prahy (viz výpis z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 579 – založený v přílohové obálce na č. l. 118 soudního spisu). V důsledku opatření obecné povahy došlo ke změně funkčního využití těchto pozemků. Navrhovatel ad a) tvrdí, že byl opatřením obecné povahy (změnou funkčního využití pozemků v jeho vlastnictví) dotčen na svých právech (vlastnické právo, právo podnikat, ochrana soukromí, právo na příznivé životní prostředí). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel ad a) splňuje podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[74] Navrhovatelé ad b) a c) vlastní ve společném jmění manželů nemovitosti uvedené v bodě [6] shora (viz výpis z katastru nemovitostí – listu vlastnictví 1364 – založený v přílohové obálce na č. l. 118 soudního spisu). Tyto nemovitosti nejsou součástí území, která jsou předmětem opatření obecné povahy, ani s těmito územími bezprostředně sousedí. Nachází se cca 300 m od těchto území (rozsáhlých lokalit č. 17 a 21), které byly opatřením obecné povahy nově určeny k bydlení. Navrhovatelé ad b) a c) tvrdí, že opatřením obecné povahy byli zkráceni na svém vlastnickém právu, právu na zachování soukromí a právu na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví, a to v důsledku nárůstu dopravy, hladiny hluku a znečištění ovzduší v souvislosti s výstavbou objektů bydlení v těchto plochách. Rovněž tvrdí, že budou obtěžováni zápachem z čistírny odpadních vod, světelným znečištěním a pohoda jejich bydlení se zhorší v důsledku úbytku přírodních lokalit.

[75] Navrhovatelé ad b) a c) tedy konzistentně a dostatečně určitě tvrdí, že byli opatřením obecné povahy zkráceni na svých hmotných právech, jichž jsou nositeli. 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., publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS, shodně usnesení rozšířeného senátu cit. v bodě [71] shora). Současně nejsou splněny podmínky pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz bod [72] shora), neboť vzhledem k obsahu tvrzení navrhovatelé ad b) a c) nelze bez bližšího, důkladného posouzení jejich tvrzení na podkladě skutkových zjištění dospět k závěru, že jsou tito navrhovatelé zjevně neoprávněni podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Důvodnost jejich tvrzení může být posouzena až při věcném projednání návrhu. Upřít těmto navrhovatelům 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 nebyli navrhovatelé zkráceni na svých právech. Takový závěr však bez věcného posouzení návrhu

v daném případě možný není (na rozdíl např. od věci rozhodnuté usnesením NSS ze dne 25. 8. 2010, čj. 3 Ao 4/2010 - 61, v níž navrhovatel spatřoval dotčení na svých právech tím, že v sousedství nově vymezené zastavitelné plochy bude muset vzniknout nová veřejná infrastruktura. NSS však uzavřel, že konkrétní podoba veřejné infrastruktury bude stanovena až v územním řízení. Ve věci sp. zn. 3 Ao 1/2010 nepřiznal NSS aktivní žalobní legitimaci navrhovateli, jehož nemovitosti se nacházely 2,5 km od území dotčeného opatřením obecné povahy.). Nejvyšší správní soud proto shledal podmínku aktivní žalobní legitimace v případě navrhovatelů ad b) a c) za splněnou.

[76] Navrhovatel ad e) vlastní ve společném jmění manželů nemovitosti uvedené v bodě [8] shora (viz výpis z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 1323 – založený v přílohové obálce na č. l. 118 soudního spisu). Tyto nemovitosti nejsou součástí území, která jsou předmětem opatření obecné povahy, ani s těmito územími bezprostředně nesousedí. Nachází se cca 100 m od rozsáhlé lokality č. 17 a několik stovek metrů od lokality č. 21, které obě byly opatřením obecné povahy nově určeny k bydlení. Navrhovatel ad e) uvedl v návrhu na zrušení opatření obecné povahy shodná tvrzení týkající se aktivní žalobní legitimace jako navrhovatelé ad b) a c). Pro stručnost lze tedy odkázat na bod [74] shora. Nejvyšší správní soud dospěl v případě navrhovatele ad e) k závěru, že splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace, a to ze stejných důvodů jako v případě navrhovatelů ad b) a c), proto postačí odkázat na úvahy zachycené v bodě [75] shora.

[77] Navrhovatel ad g) je výlučným vlastníkem pozemkové parcely č. 307/66 (viz výpis z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 1191 – založený v přílohové obálce na č. l. 118 soudního spisu), na níž je postaven rodinný dům (budova prozatím nezapsaná do katastru nemovitostí). Tyto nemovitosti nejsou součástí území, která jsou předmětem opatření obecné povahy, ani s těmito územími bezprostředně nesousedí. Nachází se cca 100 m od rozsáhlé lokality č. 17 a několik stovek metrů od lokality č. 21, které obě byly opatřením obecné povahy nově určeny k bydlení. Navrhovatel ad g) uvedl v návrhu na zrušení opatření obecné povahy shodná tvrzení týkající se aktivní žalobní legitimace jako navrhovatelé ad b) a c). Pro stručnost lze tedy odkázat na bod [74] shora. Nejvyšší správní soud dospěl v případě navrhovatele ad e) k závěru, že splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace, a to ze stejných důvodů jako v případě navrhovatelů ad b) a c), proto postačí odkázat na úvahy zachycené v bodě [75] shora. Odpůrkyně ve svém vyjádření poukázala na skutečnost, že navrhovatel ad g) ani žádný z členů jeho rodiny v obci nebydlí. Tato skutečnost však nemá vliv na posouzení otázky aktivní žalobní legitimace navrhovatele. Ačkoliv navrhovatel v obci nebydlí, je nositelem vlastnického práva k daným nemovitostem, jehož jednou ze složek je právo věc užívat a od něhož se odvíjí právo na zachování soukromí a právo na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví. Aktivní žalobní legitimace je spojena s vlastnickým právem, resp. jinými věcnými právy, nikoliv s faktickým užíváním nemovitostí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS cit. v bodě [71] shora). Naopak pouhé užívání nemovitosti, jehož právním titulem není věcné právo k nemovitosti, aktivní žalobní legitimaci nezakládá (viz usnesení rozšířeného senátu NSS cit. v bodě [71] shora a dále též rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2008, čj. 8 Ao 3/2008 - 59). Vlastník nemovitosti, i když ji neužívá, tak musí mít k dispozici procesní prostředky (v tomto případě podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy), jimiž by mohl uživatelům nemovitosti (resp. sám sobě) zajistit *pro futuro* její řádné užívání.

[78] Navrhovatel ad h) je podílovým spoluvlastníkem pozemků uvedených v bodě [11] shora (viz výpis z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 1130 – založený v přílohové obálce na č. l. 118 soudního spisu) a ve společném jmění manželů vlastní budovu na jednom z těchto pozemků. Tyto nemovitosti sousedí přes pozemní komunikaci s lokalitou č. 17, která byla opatřením obecné povahy nově určena k bydlení. Navrhovatel ad h) uvedl v návrhu na zrušení

opatření obecné povahy shodná tvrzení týkající se aktivní žalobní legitimace jako navrhovatelé ad b) a c). Pro stručnost lze tedy odkázat na bod [74] shora. Nejvyšší správní soud dospěl v případě navrhovatele ad h) k závěru, že splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace, a to ze stejných důvodů jako v případě navrhovatelů ad b) a c), proto postačí odkázat na úvahy zachycené v bodě [75] shora. Nemovitosti navrhovatel ad h) nadto bezprostředně sousedí s územím zahrnutým do opatření obecné povahy.

[79] Navrhovatelka ad d) je vlastníkem nemovitostí uvedených v bodě [7] shora. Tyto nemovitosti nejsou součástí území, která jsou předmětem opatření obecné povahy, ani s těmito územími bezprostředně nesousedí. Navrhovatelka ad d) uvedla v návrhu na zrušení opatření obecné povahy shodná tvrzení týkající se aktivní žalobní legitimace jako navrhovatelé ad b) a c). Pro stručnost lze tedy odkázat na bod [74] shora. Následně doplnila, že se tyto nemovitosti nachází 200 m od lokality č. 6, která je určena pro komerční účely a může podstatně ovlivnit kvalitu bydlení navrhovatelky ad d). Odpůrkyně uvedla, že v širokém okolí těchto nemovitostí k žádné změně v důsledku opatření obecní povahy nedošlo. Nejvyšší správní soud z grafické části opatření obecné povahy zjistil, že nemovitosti navrhovatelky ad d) jsou poměrně vzdáleny oběma rozsáhlým lokalitám nově určeným k zástavbě (lokality č. 17 a 21). V bližším okolí těchto nemovitostí se nacházejí spíše menší plochy určené k bydlení (lokality č. 24, 26, 27 a S), funkčně smíšená centrální zóna N a rozsáhlá lokalita č. 6 (způsob funkčního využití – ostatní plochy pro obchod –, z grafické části opatření obecné povahy zjištěno, že vzdálenost od nemovitostí navrhovatelky činí cca 600 m vzdušnou čarou). Přesto však nelze *a priori* vyloučit, a to ani s ohledem na umístění nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky ad d) v údolí potoka Botiče, že zastavěním výše uvedených lokalit nacházejících se v okolí nemovitostí navrhovatelky a zastavěním velkých, byť vzdálenějších ploch určených k bydlení (lokality č. 17 a 21) nevznikne, pokud jde o hustotu provozu na komunikacích a s ní související negativní dopady, takový synergický efekt, v jehož důsledku bude navrhovatelka ad d) dotčena na svých právech. Nelze totiž odhlédnout od toho, že nemovitosti navrhovatelky ad d) se nachází v blízkosti pražského okruhu, který nikoliv zanedbatelným způsobem přispívá k zmíněnému synergickému efektu ve vztahu k hluku a emisím. I v případě navrhovatelky ad d) proto platí, že dostatečně určitě tvrdí, že opatřením obecné povahy byla zkrácena na svých blíže specifikovaných právech. Současně nelze zcela jednoznačně dovodit, že opatřením obecné povahy na svých právech zkrácena být nemůže, návrh nelze odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto shledal, že navrhovatelka ad d) splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace.

[80] Navrhovatel ad f) je vlastníkem nemovitostí uvedených v bodě [9] shora. Tyto nemovitosti nejsou součástí území, která jsou předmětem opatření obecné povahy, ani s těmito územími bezprostředně nesousedí. Navrhovatel ad f) uvedl v návrhu na zrušení opatření obecné povahy shodná tvrzení týkající se aktivní žalobní legitimace jako navrhovatelé ad b) a c). Pro stručnost lze tedy odkázat na bod [74] shora. Odpůrkyně namítla, že v širokém okolí těchto nemovitostí k žádné změně využití území v důsledku opatření obecné povahy nedošlo. Nejvyšší správní soud z grafické části opatření obecné povahy zjistil, že nemovitosti navrhovatele ad f) jsou poměrně vzdáleny oběma rozsáhlým lokalitám nově určeným k zástavbě (lokality č. 17 a 21). V bližším okolí těchto nemovitostí se nacházejí pouze dvě malé plochy určené k bydlení (lokality č. 33 a P). Přesto však nelze *a priori* vyloučit, že zastavěním výše uvedených lokalit nacházejících se v okolí nemovitostí navrhovatele ad f) a zastavěním velkých, byť vzdálenějších ploch určených k bydlení (lokality č. 17 a 21 a dalších ploch v části obce Osnice – viz bod [79] shora) nevznikne, pokud jde o hustotu provozu na komunikacích a s ní související negativní dopady, takový synergický efekt, v jehož důsledku bude navrhovatel ad f) dotčen na svých právech. Je totiž třeba vzít v úvahu, že nemovitosti navrhovatele ad f) se nachází v blízkosti pražského okruhu a pozemní komunikace (přivaděče) spojující pražský okruh s částí obce Osnice. Tyto dopravní stavby přispívají nikoliv zanedbatelným způsobem k zmíněnému synergickému efektu ve vztahu

k hluku a emisím. I v případě navrhovatele ad f) proto platí, že dostatečně určitě tvrdí, že opatřením obecné povahy byl zkrácen na svých blíže specifikovaných právech. Současně nelze zcela jednoznačně dovodit, že opatřením obecné povahy na svých právech zkrácen být nemůže, návrh nelze odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto shledal, že navrhovatel ad f) splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace.

### VII.C.

#### *Formulace závěrečného návrhu*

[81] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé se ve svém podání domáhají zrušení celého opatření obecné povahy – změny č. 3 územního plánu obce Jesenice.

### VII.D.

#### *Pasivní procesní legitimace*

[82] Navrhovatelé ve svém návrhu označují za odpůrkyni obci Jesenice – Zastupitelstvo obce Jesenice. Přitom vycházejí patrně ze skutečnosti, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo právě zastupitelstvo [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Rozšířený senát NSS však svým usnesením čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (cit. v bodě [71] shora) sjednotil předchozí rozdílnou praxi. Dospěl k závěru, že pasivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení územního plánu náleží obci, nikoliv orgánu obce (zastupitelstvu). V podrobnostech lze odkázat na argumentaci rozšířeného senátu pod body 43 – 46 cit. usnesení. Vyslovený právní názor plně dopadá i na nyní projednávanou věc.

[83] Rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56, k pasivní procesní legitimaci uvedl, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*). Tyto závěry je třeba aplikovat i na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, neboť i v tomto případě zákon kogentně stanoví (konkrétně § 101a odst. 4 s. ř. s.), komu náleží pasivní procesní legitimace v daném řízení (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136 ve věci *Opatření obecné povahy č. 2/2008 – vymezení zastavěného území obce Slapy*, či rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009 - 82 ve věci *opatření obecné povahy - změny č. 2 územního plánu obce Polešovice*).

[84] Nejvyšší správní soud proto jednal v tomto řízení na straně odpůrkyně s obcí Jesenice, nikoliv Zastupitelstvem obce Jesenice.

### VIII.

#### **Posouzení důvodnosti návrhu**

[85] Nejvyšší správní soud dle § 101d odst. 1 s. ř. s. není vázán právními důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[86] Nejvyšší správní soud se při posuzování důvodnosti návrhu nejprve zabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatele ad e) a f), které shora uvedené nemovitosti v obci Jesenice vlastní ve společném jmění manželů, návrh na zrušení opatření obecné povahy však podali sami, tj. druhý z manželů návrh nepodal ani k němu nepřipojil svůj souhlas. V daném případě je tedy třeba posoudit, zda manželé, kteří vlastní nemovitost ve společném jmění manželů, tvoří z hlediska procesního nerozlučné společenství. Pokud by tomu tak bylo, byl by návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný pouze jedním z manželů zamítnut pro nedostatek jeho aktivní věcné legitimace (Drápal, J. In Bureš, J. – Drápal, J. – Krčmář, Z. a kol. *Občanský soudní řád*.

Komentář. I. díl. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 399). Otázku procesního uplatnění nároků plynoucích z vlastnického práva (společného jmění manželů) jedním z manželů vyřešila civilistická judikatura. Dospěla k závěru, že právo domáhat se ochrany vlastnického práva k věci ve společném jmění manželů má samostatně každý z manželů (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 29 Odo 824/2003, shodně rozsudek ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. 28 Cdo 555/2002, či rozhodnutí ze dne 17. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 366/99, všechna cit. rozhodnutí dostupná na [www.n soud.cz](http://www.n soud.cz)). Jelikož soudní řád správní neobsahuje žádné zvláštní ustanovení týkající se této právní otázky, uzavřel Nejvyšší správní soud ve shodě s citovanou civilistickou judikaturou, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byt' i jen jeden z manželů. Zamítnutí návrhu navrhovatelů ad e) a f) pro nedostatek aktivní věcné legitimace z výše uvedeného důvodu není na místě.

[87] Shodná otázka vyvstala i u navrhovatele ad h), který vedle toho, že rodinný dům vlastní ve společném jmění manželů, je pouze podílovým spoluvlastníkem (výše podílu 1/2) stavební parcely pod rodinným domem a přilehlé pozemkové parcely. Navrhovatel ad h) podal návrh sám, jeho manželka ani druhý spoluvlastník se k návrhu nepřipojili. Je tedy třeba posoudit, zda návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat jen ten spoluvlastník, jehož podíl činí 1/2. Dle stanoviska bývalého Nejvyššího soudu SSR ze dne 8. 3. 1973, sp. zn. Cpj 8/72 (publ. pod č. 54/1973 Sb. NS, ročník 1973, sv. 7), náleží nepochybně spoluvlastníkovi právní ochrana, pokud jde o jeho spoluvlastnický podíl. Může tedy uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu. Může se domáhat např. vydání užitků věci (jejich přiměřené části), zákazu zásahů do užívání věci, příp. odstranění trvajících následků zásahu. Tyto závěry potvrdila i novodobá judikatura Nejvyššího soudu ČR (viz např. rozhodnutí ze dne 3. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1794/96). Změna územního plánu může představovat zásah (v širším slova smyslu) do užívání nemovitostí ve smyslu shora cit. stanoviska Nejvyššího soudu. Nejvyšší správní soud uzavřel, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i jen jeden z podílových spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl činí jen 1/2. Zamítnutí návrhu navrhovatele ad h) pro nedostatek aktivní věcné legitimace z toho důvodu, že se k němu nepřipojil i druhý spoluvlastník, není možné.

[88] Poté může Nejvyšší správní soud přistoupit k přezkumu opatření obecné povahy dle algoritmu vymezeného rozsudkem ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, ve věci opatření obecné povahy Českého telekomunikačního úřadu ve věci *T-Mobile – přenositelnost tel. čísel* (též č. 740/2006 Sb. NSS). Soud je povinen se zabývat nejprve pravomocí orgánu vydat opatření obecné povahy (viz níže část **VIII.A.**), dále otázkou, zda odpůrkyně při vydávání opatření obecné povahy nepřekročila zákonem stanovené meze své působnosti (část **VIII.B.**) a zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem předvídaným postupem (část **VIII.C.**). Po zhodnocení těchto svojí povahou kompetenčních a procesních otázek následuje posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními ustanoveními) a na závěr přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality; k těmto úvahám však již soud nepřistoupil, neboť zjistil, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem předvídaným způsobem.

#### VIII.A.

##### *Pravomoc zastupitelstva obce k vydání opatření obecné povahy*

[89] Pravomoc zastupitelstva obce vydat územní plán vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) nového stavebního zákona. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc.

#### VIII.B.

*Působnost zastupitelstva obce k vydání opatření obecné povahy*

[90] V případě působnosti je třeba rozlišovat působnost věcnou a místní. Hledisko věcné působnosti určuje, který konkrétní orgán o vydání opatření obecné povahy rozhoduje. Věcná působnost zastupitelstva obce k vydání územního plánu je přímo stanovena v § 6 odst. 5 písm. c) nového stavebního zákona. Z napadeného opatření obecné povahy a Zápisu č. 6/2010 ze zasedání Zastupitelstva obce Jesenice konaného v náhradním termínu dne 22. 9. 2010 v zasedací místnosti Obecního úřadu Jesenice (bod 5. D) jasně vyplývá, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo obce, tedy orgán věcně příslušný.

[91] Hledisko místní působnosti pak určuje, zda orgán vydal opatření obecné povahy s takovou územní působností, která odpovídá územnímu obvodu, v němž je oprávněn vykonávat svoji pravomoc. Napadené opatření obecné povahy zahrnuje pouze území obce Jesenice, tudíž zastupitelstvo obce bylo orgánem místně příslušným pro vydání opatření obecné povahy.

[92] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že opatření obecné povahy bylo vydáno věcně i místně příslušným orgánem.

*VIII.C.**Vydání opatření obecné povahy zákonem předvídaným postupem*

## VIII.C.1

## Nezpracování konceptu územního plánu

[93] Navrhovatelé namítají, že v rozporu s § 48 odst. 2 stavebního zákona nebyl zpracován koncept územního plánu.

[94] Dle § 55 odst. 2 stavebního zákona může zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu v případech, kdy se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a pokud jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu.

[95] Stavební zákon v § 55 odst. 2 větě druhé dále stanoví, že při pořizování a vydávání změn územního plánu se přiměřeně postupuje dle § 47 – 49. Dle § 48 odst. 1 stavebního zákona zajistí pořizovatel pro obec zpracování konceptu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je-li tak stanoveno v zadání územního plánu. Zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení územního plánu v odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu (§ 47 odst. 5).

[96] Systematickým výkladem těchto norem je třeba dojít k následujícím závěrům. V případě pořizování nového územního plánu (tedy nikoliv změny územního plánu) musí zastupitelstvo obce vždy nejprve rozhodnout o pořízení územního plánu a následně schválit zadání územního plánu. Koncept územního plánu se zpracovává jen za podmínek stanovených v § 48 odst. 1 a § 47 odst. 5 stavebního zákona a není obligatorní součástí procesu pořizování územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Ao 4/2008 - 110, ve věci *Územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*, bod 40). Následuje zpracování návrhu územního plánu a jeho schválení.

[97] Oproti tomu § 55 odst. 2 věta druhá stavebního zákona umožňuje tuto proceduru dále zjednodušit, to ovšem pouze pro případ pořizování a vydávání změn územního plánu, u nichž se předpokládá, že jsou méně komplexní, nevyžadují tak důkladné prověření podmínek území,

nebot' ty jsou známy z existujících územněplánovacích podkladů, stávající územněplánovací dokumentace a zpráv o uplatňování územního plánu zpracovávaných na základě § 55 odst. 1 stavebního zákona. Za podmínek uvedených v tomto ustanovení lze upustit od zadání změny územního plánu i konceptu změny územního plánu. Zastupitelstvo obce tedy může při splnění těchto podmínek rozhodnout o pořízení změny územního plánu a hned následně mu je předložen ke schválení návrh změny územního plánu.

[98] Postup dle § 55 odst. 2 věty druhé stavebního zákona nevylučuje ani v případě pořizování a vydávání změny územního plánu postup dle § 48 odst. 1 stavebního zákona. Postupem dle § 55 odst. 2 věty druhé lze při pořizování změny územního plánu upustit od zadání změny i konceptu, kdežto postupem dle § 48 odst. 1 lze upustit jen od pořízení konceptu změny územního plánu.

[99] Odpůrkyně nejprve rozhodla o pořízení změny územního plánu, následně schválila zadání změny územního plánu. Od pořízení konceptu územního plánu upustila a rovnou byl zpracován a následně i schválen návrh změny č. 3 územního plánu. Pro posouzení námítky navrhovatelů je proto nezbytné zhodnotit, zda odpůrkyně nepostupovala v rozporu s § 48 odst. 1 a § 47 odst. 5 stavebního zákona. Naplnění podmínek dle § 55 odst. 2 věty druhé stavebního zákona je zcela nerozhodné.

[100] Dotčené orgány mohou dle § 47 odst. 2 stavebního zákona uplatnit u pořizovatele změny územního plánu své požadavky a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Tyto požadavky nejsou pro pořizovatele závazné s výjimkou požadavku na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí (§ 47 odst. 3 stavebního zákona, Machata, P. In: Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 123 – 124).

[101] Krajský úřad jakožto dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí je oprávněn na podkladě kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, vznést požadavek na vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí. Přitom současně stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení (§ 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Požadavek na zpracování konceptu může zastupitelstvo uložit v zadání územního plánu buď na základě vlastního podnětu, nebo na základě podnětu dotčeného orgánu, a to v případě, kdy je třeba ověřit varianty řešení územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Podnět dotčeného orgánu ke zpracování konceptu je nejčastěji obsažen ve stanovisku dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí požadujícím posouzení, porovnání a zhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí ve variantách (Machata, P. In: Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. *op. cit.*, s. 126).

[102] Lze tedy shrnout, že pokud dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí uplatní požadavek na posouzení změny územního plánu na životní prostředí v různých variantách, musí zadání změny územního plánu obsahovat požadavek na zpracování konceptu změny územního plánu. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007 - 210 (ve věci *Územního plánu velkého územního celku Břeclavska*, body 155 a 157), v němž soud dospěl k závěru, že koncept řešení územněplánovací dokumentace je jedinou fází, v níž lze pracovat s vícero variantami řešení.

[103] Návrh zadání změny územního plánu byl předložen dle § 47 odst. 2 stavebního zákona Krajskému úřadu Středočeského kraje k vydání stanoviska dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a § 47 odst. 2 stavebního zákona. Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 15. 4. 2009, čj. 045450/2009/KUSK/OŽP/La, uvedl, že požaduje zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Tento požadavek odůvodnil tím, že návrh obsahuje

lokality s navrženým funkčním využitím u nových zastavitelných ploch i u změn funkčního využití zastavitelných ploch, a pro sportovní a rekreační plochy, dále lokality s navrženým funkčním využitím ostatní plochy pro obchod, lokality s funkčním využitím pro plochy dopravy a lokality navržených nových zastavitelných ploch většího rozsahu s navrženým funkčním využitím jako čistě obytné území a obecně obytné území. Krajský úřad dále požadoval vyhodnotit varianty řešení (případně rovněž vyhodnotit tzv. nulovou variantu) a stanovit přípustné varianty a podmínky jejich přípustnosti.

[104] Ze schváleného zadání změny č. 3 územního plánu obce Jesenice plyne, že zpracování konceptu ani variant nebylo požadováno (kapitola 12). Pouze je v něm v návaznosti na koordinované stanovisko krajského úřadu uloženo zpracovat vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a to u jednotlivých variant řešení (případně včetně tzv. nulové varianty). V závěru pořizovatele k vyhodnocení projednání návrhu zadání změny územního plánu je uvedeno, že požadavek krajského úřadu byl akceptován, koncept zpracován nebude, posouzení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj se zaměří na vyhodnocení invariantního řešení obsaženého v návrhu zadání oproti stávajícímu využití (tzv. nulová varianta). S touto interpretací koordinovaného stanoviska krajského úřadu, jehož obsah je zrekapitulován shora v bodě [103], Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský úřad zcela jednoznačně vznesl požadavek na vyhodnocení územněplánovací dokumentace z hlediska vlivů na životní prostředí ve variantách. O tom ostatně svědčí i obsah koordinovaného stanoviska ze dne 8. 4. 2010 (viz bod [106] níže).

[105] Schválené zadání změny č. 3 územního plánu se oproti návrhu zadání liší v tom, že bylo vypuštěno 5 ploch – lokalita č. 15 (výměra 7,7 ha), č. 16 (1,2 ha), č. 30 (0,4 ha), č. 36 (0,05 ha) a č. 37 (0,6 ha) –, u nichž bylo navrženo zařazení mezi plochy pro bydlení. Nově navrhované zastavitelné plochy tak byly redukovány o 9,95 ha z původních cca 92,8 ha. Pokud jde o změnu funkčního využití dosavadních ploch určených k zastavění, byly do schváleného zadání oproti návrhu zahrnuty další tři lokality – lokalita S (0,07 ha), T (0,05 ha) a U (0,27 ha). U dalších lokalit, jimiž krajský úřad odůvodnil svůj požadavek na vyhodnocení variant změny č. 3 územního plánu (viz bod [103] shora) ke změnám nedošlo.

[106] Územněplánovací dokumentace byla předložena krajskému úřadu rovněž ve fázi zpracování návrhu změny č. 3 územního plánu. Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 8. 4. 2010, čj. 036012/2010/KUSK-OŽP/Tuč, vznesl požadavek na doplnění textu dokumentů „Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“ a „Vyhodnocení vlivů na životní prostředí“ o důvody, proč nebylo vyhověno požadavku krajského úřadu na posouzení variant řešení. Avšak vzhledem k tomu, že byla vyhodnocena tzv. nulová varianta a ve fázi zadání byly vypuštěny některé lokality (č. 15, 16 a 30), v návrhu změny č. 3 územního plánu byly 3 lokality převedeny mezi plochy územní rezervy, lokalita č. 6 byla redukována a další změny byly navrženy ve zpracovaném hodnocení SEA, v němž byly posouzeny všechny navrhované plochy jednotlivě, netrval krajský úřad na předložení variant změny územního plánu, tj. na konceptu.

[107] Počinání odpůrkyně lze hodnotit tak, že při schvalování zadání změny č. 3 územního plánu v rozporu se stanoviskem krajského úřadu jakožto dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí nerozhodla o pořízení konceptu změny územního plánu, který by obsahoval různé varianty řešení. Odpůrkyně tak porušila § 47 odst. 5 stavebního zákona. Tuto vadu procesu pořizování změny č. 3 územního plánu nemohlo zhojit ani následné stanovisko krajského úřadu k návrhu změny územního plánu, v němž upustil od požadavku zpracování variant řešení územněplánovací dokumentace.



[108] V rozsudku ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010 - 161 (ve věci *změny č. 2 územního plánu městyse Katorice*), vyjádřil Nejvyšší správní soud právní názor, dle něhož není podstatnou procesní vadou, jestliže pořizovatel opomene vyzvat některý z dotčených orgánů k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona, avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý dotčený orgán s přijatým řešením souhlasí. Dodatečným souhlasným stanoviskem je vada zhojena. Tento právní názor však nelze aplikovat na nyní posuzovaný případ.

[109] Stanoviska dotčených orgánů jsou obecně řečeno závazným podkladem pro vydání opatření obecné povahy – změny územního plánu [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, k tomu viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62 ve věci *Územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*]. Záporné stanovisko dotčeného orgánu brání vydat opatření obecné povahy. V případě kladného stanoviska obsahujícího podmínky musí orgán vydávající opatření obecné povahy tyto podmínky, které jsou pro něho závazné, respektovat. Dodatečně udělené kladné stanovisko dotčeného orgánu je proto schopné zhojit předchozí vady v procesu pořizování územněplánovací dokumentace, neboť se jím potvrzuje soulad s veřejným zájmem. Stanovisko dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí má však zcela jiné dopady do procesu pořizování změny územního plánu. Toto stanovisko totiž neposuzuje soulad návrhu zadání změny územního plánu s veřejnými zájmy, nýbrž výrazným způsobem determinuje průběh procesu pořizování a schvalování změny územního plánu. V závislosti na obsahu uvedeného stanoviska musí být do zadání změny územního plánu zapracován požadavek na vyhodnocení vlivů změny koncepce na udržitelný rozvoj, jehož součástí je posouzení vlivů na životní prostředí (§ 47 odst. 3 stavebního zákona), stejně jako požadavek na zpracování konceptu ověřujícího variantní řešení změny územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona). Jestliže obec ve spolupráci s pořizovatelem postupuje v rozporu s těmito požadavky a buď nezajistí vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj, nebo nepořídí koncept změny územního plánu, nemůže být tento nedostatek zhojen následným stanoviskem dotčeného orgánu, který od svého předchozího požadavku upustí.

[110] První stanovisko dotčeného orgánu předepsalo jasný procesní postup (zajistit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj ve variantách řešení, tj. pořídít koncept). Odpůrkyně na tento postup rezignovala, nepořídila koncept, a tudíž neověřila variantní řešení změny územního plánu. Vynechání celé jedné fáze procesu pořizování změny územního plánu není možné dodatečně zhojit, neboť se jedná o hrubé porušení procesních norem, které mohlo mít vliv na zákonnost celého opatření obecné povahy. Tato námitka navrhovatelů je tedy důvodná.

[111] Pakliže se odpůrkyně domnívá, že v důsledku úpravy zadání změny územního plánu (viz bod [105] shora) pominula potřeba vyhodnotit vliv územněplánovací dokumentace na životní prostředí ve variantách, a tedy povinnost zpracovat koncept změny územního plánu, měla si vyžádat nové stanovisko dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Vydání nového stanoviska by v obecné rovině nebránil § 4 odst. 3 stavebního zákona, neboť dotčený orgán přestává být vázán svým předchozím stanoviskem, jestliže se podstatně změnil podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. V daném případě jsou však úpravy zadání změny územního plánu dílčí, subtilní a lze si jen stěží představit, že by v návaznosti na tyto změny mohl být přehodnocen požadavek dotčeného orgánu na zpracování variant řešení změny územního plánu. Z dokumentu „Vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí“ (str. 87 - 90) plyne, že nejvýznamnějším negativem je zábor 55,1 ha zemědělské půdy, z čehož 36,9 ha (67 %) tvoří vysoce kvalitní půda zařazená do I. a II. třídy ochrany zemědělské půdy. Zpracování konceptu změny územního plánu a vyhodnocení jednotlivých variant z pohledu vlivů na životní prostředí mohlo přispět právě ke snížení podílu záboru nadprůměrně

kvalitní půdy. Skutečnost, že k další redukci ploch zahrnutých do změny č. 3 územního plánu došlo ve fázi návrhu změny, nemá vliv na závěr ohledně vady postupu při pořizování této změny územního plánu, neboť požadavek dotčeného orgánu na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí je fixován k fázi návrhu zadání. Změny následně provedené ve fázi návrhu změny č. 3 územního plánu nemohou mít vliv na právní posouzení vad.

#### VIII.C.2

##### Rozpor mezi zadáním změny územního plánu a jejím návrhem

[112] Navrhovatelé dále namítají, že návrh změny územního plánu se odchyluje od zadání změny územního plánu, a to tím, že došlo k zařazení nových lokalit T a U a ke změně tvaru a velikosti lokality č. 6. Tímto postupem měl být porušen § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

[113] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že návrh zadání územního plánu obsahuje z výše uvedených lokalit jen lokalitu č. 6 [rozloha 4,5 ha, změna funkčního využití ze zóny zemědělské výroby (OP) na ostatní plochy pro obchod (KO)]. Na základě podnětů vlastníků nemovitostí byly do zadání změny územního plánu doplněny lokality T a U [s návrhem na změnu funkčního využití z veřejného prostranství na čistě obytné území (BC-2), viz str. 26 přílohy č. 2 zadání změny č. 3 územního plánu obce Jesenice]. Schválené zadání změny územního plánu tak obsahuje nejen lokalitu č. 6, ale i lokalitu T a U.

[114] Z porovnání obsahu schváleného zadání změny územního plánu a návrhu změny územního plánu vyplývá, že lokalita č. 6 byla ve fázi návrhu změny územního plánu zmenšena z 4,5 ha na 2,273 ha, přičemž navrhovaná změna funkčního využití zůstala zachována (z plochy OP na plochu KO). Nepatrně zmenšena byla i výměra plochy T z 0,05 ha na 0,023 ha a plochy U z 0,27 ha na 0,195 ha, a to při zachování navrhované změny funkčního využití těchto ploch (v obou případech z veřejného prostranství na BC-2). V této souvislosti je významné poukázat na skutečnost, že rozlohy jednotlivých lokalit uvedených v zadání změny územního plánu jsou označeny jako „orientační rozloha“. V návrhu změny územního plánu se již nejedná o orientační údaje o rozloze lokalit.

[115] Z opatření obecné povahy (část Cb. na straně 23) vyplývá, že ke zmenšení rozsahu lokality č. 6 oproti zadání změny územního plánu došlo z toho důvodu, že západní část mezi budoucí přeložkou silnice II/101 a občasnou vodotečí má nevhodný tvar (velmi úzké území, bez realizace přeložky II/101 není napojitelné). Zachována byla východní část, která je napojitelná na stávající silnici II/101 (Pražskou ulici) v místě napojení obchvatu nové II/101 na stávající trasu. U lokalit T a U došlo jen ke zpřesnění výměry, jedná se o plochy dosavadních veřejných prostranství, které jsou prostorově pevně určeny.

[116] Nejvyšší správní soud k této námitce navrhovatelů uvádí, že proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu.

[117] Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v času tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2). Mezi výrazné hybatele celého procesu patří z hlediska obsahového i zpracování konceptu a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (§ 48 a 49 stavebního zákona).

[118] Zmenšení lokality č. 6, které navíc bylo provedeno ze zcela racionálních důvodů (viz bod [115] shora), a upřesnění rozlohy lokality T a U v návrhu změny územního plánu nelze považovat za exces, kterým by byl porušen či obcházen § 50 odst. 1 stavebního zákona. Nadto je třeba dát za pravdu odpůrkyni, že v návrhu změny územního plánu byly všechny tyto tři lokality zachyceny již v nové a definitivní podobě, v které byly posléze zastupitelstvem schváleny (viz návrh změny č. 3 územního plánu zpracovaný společností AURS, spol. s r. o. v únoru 2010). Předmětem veřejného projednání návrhu územního plánu, které proběhlo dne 30. 8. 2010, tak byla nová a konečná podoba těchto lokalit. Veřejnost (včetně navrhovatelů) se tak mohla vyjádřit k výsledné podobě uvedených lokalit během veřejného projednání, uplatnit připomínky či vznést námítky (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatelé nebyli výše popsaným postupem odpůrkyně zkráceni na svém právu vyjádřit se k lokalitám č. 6, T a U. Tato námítka je nedůvodná.

### VIII.C.3

#### Zohlednění požadavků orgánů státní památkové péče

[119] Navrhovatelé dále namítají, že odpůrkyně nepřihlédla ke stanovisku dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče (Městského úřadu Černošice) ze dne 22. 4. 2009, na místo toho se řídila stanoviskem ze dne 15. 7. 2009, které bylo vydáno až po uplynutí 30 denní lhůty dle § 47 odst. 5 stavebního zákona.

[120] Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů. K požadavkům dotčených orgánů uplatněným po uvedené lhůtě se nepřihlíží.

[121] Návrh zadání změny územního plánu byl doručen dne 23. 3. 2009 Městskému úřadu Černošice, odboru životního prostředí. Ten vydal dne 22. 4. 2009 stanovisko čj. ŽP/MEUC – 016091/2009/Sob k návrhu zadání změny územního plánu, a to mj. i z pozice dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče. Ve stanovisku je uvedeno, že předložený návrh je z hlediska státní památkové péče nepřijatelný. Nelze totiž souhlasit se změnami pro lokality č. 12, 15, 16, 17, 21, 30 a 31 (nové zastavitelné plochy), a to s ohledem na ochranné památkové pásmo zámku a zámeckého parku v Průhonících.

[122] Na základě dalších jednání, šetření a konzultací s odborníky přehodnotil Národní památkový ústav své původní odborné vyjádření, na jehož podkladě jednal Městský úřad

Černošice. S odvoláním na sdělení Národního památkového ústavu ze dne 22. 6. 2009, čj. NPÚ - 321/5829/2009, pak odpůrkyně požádala dotčený orgán na úseku státní památkové péče o vydání nového stanoviska. Městský úřad Černošice uvedl v přípisu ze dne 15. 7. 2009, čj. ŽP/MEUC-034359/2009/K/SF, že nadále nesouhlasí se změnami pro lokality č. 15, 16 a 30. V lokalitách č. 12, 17, 21 a 31 lze navrhovanou změnu akceptovat při dodržení stanovených podmínek (zpracování regulačního plánu pro lokality č. 12, 17 a 21, větší podíl veřejné zeleně v zastavitelných plochách č. 17 a 21).

[123] Odpůrkyně z návrhu zadání vypustila lokality č. 15, 16 a 30. Dále stanovila, že v případě lokalit č. 12, 17 a 21 bude pořízen regulační plán, který vymezení podmínky pro rozhodování o změnách jejich využití (bod 13 zadání změny územního plánu). V případě lokalit č. 17 a 21 uložila navrhnout větší podíl veřejné zeleně (bod 5 zadání změny územního plánu).

[124] Rovněž z návrhu změny územního plánu zůstaly lokality č. 15, 16 a 30 vypuštěny. U lokalit č. 12, 17, a 21 byla v části Al. návrhu změny územního plánu (str. 14 – 21) stanovena jako podmínka pro rozhodování o změnách využití těchto lokalit zpracování regulačního plánu. V návrhu jsou rovněž zahrnuty návrhy zadání regulačních plánů pro tyto lokality.

[125] Městský úřad Černošice ve svém stanovisku k návrhu změny č. 3 územního plánu ze dne 21. 4. 2010, čj. ŽP/MEUC-012142/2010/Sob, z pohledu státní památkové péče uvedl, že pro lokality č. 12, 17 a 21 bude zpracován regulační plán, z toho v lokalitách č. 17 a 21 bude navržen vyšší podíl veřejné zeleně. Na základě pokynů pro úpravu návrhu změny ze dne 7. 7. 2010 byla z návrhu změny č. 3 územního plánu vypuštěna lokalita č. 12, a tím i zadání regulačního plánu pro tuto lokalitu. Dále byl dán pokyn ke zmenšení lokality č. 17 (severního okraje) a doplněny další podmínky do zadání regulačního plánu pro lokality č. 17 a 21 (viz příloha č. 5 usnesení č. 6/2010 Zastupitelstva obce Jesenice). Změna č. 3 územního plánu, která byla schválena zastupitelstvem odpůrkyně, obsahově odpovídá návrhu změny po zapracování pokynů pro jeho úpravu.

[126] Nejvyšší správní soud opakuje, co bylo již uvedeno v bodě [100] shora. Dotčené orgány uplatňují ve fázi návrhu zadání změny územního plánu pouze své požadavky, jejich vyjádření nelze považovat za stanoviska, která by byla závazná pro výsledný obsah zadání změny územního plánu. Stavební zákon nepožaduje u návrhu zadání dosažení dohody pořizovatele a dotčených orgánů. Je na zodpovědnosti pořizovatele, jak obdržené požadavky do návrhu zadání zapracuje (viz Doležal, J. – Mareček, J. – Sedláčková, V. – Sklenář, T. – Tunka, M. – Vobrátlová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, s. 114). Pořizovatel tedy není povinen promítnout požadavky dotčených orgánů do zadání změny územního plánu (viz též Machata, P. In: Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. op cit. v bodě [100] shora, s. 124). Pokud tak neučiní, nezatíží proces pořizování změny územního plánu vadou, nicméně vystavuje se reálnému nebezpečí, že dotčený orgán, jehož požadavek k zadání nebyl respektován, vydá negativní stanovisko k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona, neboť dospěje k závěru, že návrh je v rozporu s veřejným zájmem, který mu byl svěřen do ochrany. Teprve posledně uvedené stanovisko je závazným podkladem pro opatření obecné povahy vydávané dle stavebního zákona [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, viz rozsudek čj. 2 Ao 2/2008 - 62, cit. v bodě [109] shora].

[127] Odpůrkyně tedy neporušila žádné procesní normy tím, že schválila zadání změny územního plánu v podobě, která nerespektovala vyjádření Městského úřadu Černošice ze dne 22. 4. 2009. Vady procesu pořizování změny územního plánu se nedopustila ani tím, že akceptovala podmínky obsažené ve vyjádření Městského úřadu Černošice ze dne 15. 7. 2009. Vydání vyjádření Městského úřadu Černošice ze dne 15. 7. 2009 nebránilo § 4 odst. 3 stavebního

zákonu, neboť vyjádření podávaná dle § 47 odst. 2 stavebního zákona nejsou stanovisky ve smyslu tohoto ustanovení. Posledně uvedené vyjádření bylo vydáno po uplynutí lhůty dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Dle tohoto ustanovení se k opožděně vzneseným požadavkům nepřihlíží, nicméně ho nelze vykládat tak, že pořizovateli změny územního plánu je zakázáno dodatečně zohlednit opožděně vznesené požadavky. Tento postup pořizovatele je naopak racionální v situaci, kdy by nerespektování požadavku dotčeného orgánu, byť byl uplatněn opožděně, mohlo vést k vydání negativního stanoviska k návrhu změny územního plánu. Nehledě na skutečnost, že pořizovatel může upravit návrh zadání změny i z vlastního podnětu, či k podnětu veřejnosti.

[128] Tato námitka navrhovatelů je proto nedůvodná.

#### VIII.C.4

##### Námitka neúplnosti vyhodnocení vlivů na životní prostředí

[129] Navrhovatelé namítají, že dokumentace k vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životní prostředí (SEA) není úplná, neboť v ní není zmapován výskyt zvláště chráněných živočichů, které se dle stanoviska Městského úřadu Černošice vyskytují v některých z řešených lokalit.

[130] Městský úřad Černošice ve stanovisku (k návrhu zadání změny územního plánu) ze dne 22. 4. 2009, čj. ŽP/MEUC – 016091/2009/Sob, sp. zn. ŽP/S/MEUC-016091/2009/Sob, uvedl, že v lokalitách č. 12, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 30 a 31, které mají být změnou územního plánu určeny k zastavění jako plochy čistě obytné, se vyskytují zvláště chránění živočichové: a) kriticky ohrožení živočichové – užovka podplamatá (*Natrix tessellata*), ještěrka zelená (*Lacerta viridis*) -, b) silně ohrožení živočichové – kuňka žlutobřichá (*Bombina variegata*), ještěrka obecná (*Lacera agilis*), slepýš křehký (*Anguis fragilis*).

[131] V první řadě považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné vzhledem k argumentací odpůrkyně vyjasnit rozdíl mezi vyhodnocením vlivů územněplánovací dokumentace na životní prostředí a biologickým hodnocením dle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[132] V daném případě byla změna územního plánu podrobena procesu posouzení vlivů na udržitelný rozvoj, jehož součástí je hodnocení vlivů na životní prostředí, neboť dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí uplatnil ve svém stanovisku tento požadavek (viz bod [103] shora). Předmětem procesu posuzování vlivů záměrů a koncepcí (včetně územněplánovací dokumentace) na životní prostředí jsou vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a jejich vzájemné působení a souvislosti (§ 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Vyhodnocení vlivů územněplánovací dokumentace na životní prostředí musí obsahovat zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územněplánovací dokumentace na biologickou rozmanitost, faunu, floru, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných (viz bod 5 přílohy stavebního zákona). Smyslem posouzení je především poskytnutí úplných a spolehlivých údajů o vlivu územněplánovací dokumentace na životní prostředí veřejnosti a dotčeným orgánům.

[133] Jednotlivé záměry, realizované na podkladě územněplánovací dokumentace mohou být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), pokud splňují stanovené parametry.

V rámci procesu EIA se posuzují vlivy záměru na živočichy a rostliny dle § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[134] Biologické hodnocení dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se provádí vždy jen ve vazbě na konkrétní záměry (výstavba či jiné užívání krajiny působící závažné zásahy do předmětů ochrany dle části druhé, třetí či páté zákona o ochraně přírody a krajiny). Biologické hodnocení je podkladem pro rozhodování orgánů ochrany přírody (§ 67 odst. 2). Nezpracovává se tehdy, pokud se provádí posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA), jelikož jeho součástí je právě i vyhodnocení vlivů záměru na tyto předměty ochrany (§ 67 odst. 3). Biologické hodnocení se nikdy neprovádí při zpracovávání koncepcí či územněplánovací dokumentace. V těchto případech je jediným prostředkem posouzení vlivů na životní prostředí proces SEA.

[135] Na tomto základě je možné učinit dílčí závěr, že vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí musí obsahovat zhodnocení vlivů na biologickou rozmanitost, faunu a ekosystémy. Argumentace odpůrkyně tím, že před povolením jednotlivých záměrů bude provedeno biologické hodnocení, je zcela mimoběžná, a tudíž neúčinná.

[136] Z dokumentu označeného jako Vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu Jesenice na životní prostředí, který byl zpracován v únoru 2010 společností U – 24, s. r. o., vyplývá, že při popisu fauny a flóry vycházel zpracovatel vyhodnocení mj. ze stanoviska Městského úřadu Černošice čj. ŽP/MEUC – 016091/2009/Sb, v němž tento dotčený orgán upozorňuje na výskyt některých zvláště chráněných živočichů v řešeném území (s. 26). V dokumentu jsou dále vyhodnoceny vlivy změny územního plánu na jednotlivé lokality.

[137] Ve vyhodnocení lokality č. 12 je uvedeno, že nelze vyloučit ovlivnění zvláště chráněných živočichů, kteří se mají v daném území vyskytovat dle stanoviska orgánu ochrany přírody. Za účelem zmírnění vlivu na tyto živočichy bylo doporučeno rozdělení lokality na dvě části a vypuštění větší západní části z návrhu (s. 48). Ve vztahu k této lokalitě se tedy vyhodnocení dostatečně vypořádává s vlivem změny územního plánu na faunu - zvláště chráněné živočichy, dokonce bylo navrženo opatření limitující tento negativní vliv.

[138] Ve vyhodnocení lokality č. 17 je pouze uvedeno, že dle stanoviska orgánu ochrany přírody se v této lokalitě vyskytují zvláště chráněné živočichové. Vliv změny funkčního využití této lokality na uvedené živočichy však není zhodnocen (s. 51). Totéž platí o lokalitě č. 21 (s. 53), č. 22 (s. 54).

[139] Ve vyhodnocení lokality č. 18 je uvedeno, že nelze vyloučit ovlivnění zvláště chráněných živočichů, kteří se mají v daném území vyskytovat dle stanoviska orgánu ochrany přírody. Její realizaci nesmí dojít k negativnímu ovlivnění břehových porostů Jesenického potoka (s. 59). V tomto případě dokumentace popisuje vliv lokality č. 18 na zvláště chráněné živočichy jako negativní. Stanoví, že nelze zasahovat do břehových porostů potoka, o nichž se lze jen domnívat, že jsou přirozeným útočištěm těchto živočichů a že uvedené opatření směřuje k ochraně jejich životního prostoru.

[140] Rovněž ve vyhodnocení lokality č. 31 je uvedeno, že nelze vyloučit ovlivnění několikrát zmíněných zvláště chráněných živočichů. Realizace lokality nesmí ovlivnit LBC 92 Osnická nádrž, což je označení biocentra v přímém sousedství této lokality (s. 69). Dokumentace v daném případě popisuje vliv změny funkčního využití dané lokality na zvláště chráněné živočichy jako negativní. Zákaz ovlivnění přilehlého biocentra však má zřejmě působit jako dostatečné zajištění kvalitního životního prostředí pro tyto živočichy.

[141] Lokality č. 15, 16 a 30 byly ze zadání změny č. 3 územního plánu vypuštěny, takže nebyly předmětem vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

[142] V části věnované celkovému hodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životní prostředí je uvedeno, že vzhledem k termínu provedení tohoto vyhodnocení je problematické hodnotit vliv na zvláště chráněné druhy živočichů, na jejichž výskyt v řešeném území poukazuje orgán ochrany přírody.

[143] Nejvyšší správní soud dospěl na podkladě těchto zjištění k závěru, že vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na faunu – zvláště chráněné živočichy – a potažmo i na biologickou rozmanitost a ekosystémy je ve svém souhrnu nedostačující. Zpracovateli vyhodnocení vlivů na životní prostředí nelze upřít, že se tímto aspektem řádně zabýval ve vztahu k lokalitě č. 12, na hraně dostatečnosti je hodnocení ve vztahu k lokalitám č. 18 a 31, u nichž by bylo vhodné podrobněji rozvést souvislost mezi negativním vlivem na živočichy a navrhovanými „kompenzačními“ opatřeními. Nelze však akceptovat, že nebyl vyhodnocen vliv změny funkčního využití lokalit č. 17 a 21 na tyto živočichy. V obou případech se totiž jedná o rozsáhlé lokality (8,988 ha a 9,808 ha), které mají být zastavěny objekty pro bydlení. V situaci, kdy v části týkající se obecného zhodnocení vlivů změny č. 3 jako celku na faunu je uvedeno pouze to, že takové hodnocení je vzhledem k termínu jeho provedení problematické, je nezbytné dospět k závěru, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí je neúplné a nesplňuje všechny požadavky kladené na něj přílohou ke stavebnímu zákonu [srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185, ve věci *Územního plánu obce Vysoká nad Labem*, část IV. b) 3, zejména bod 52 a násl.]. Důvodem pro neprovedení úplného zhodnocení vlivů změny územního plánu nemůže být panující roční období (zima), jak plyne z Vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 3 územního plánu na životní prostředí, vyznačující se nepříznivými klimatickými podmínkami (mrazy, sněhová příkrývka) a neaktivitou živočišných druhů, které činí průzkum v terénu neefektivním, či zcela nemožným. Změna územního plánu není opatření, které by nesneslo odkladu. Lze připomenout, že zadání změny územního plánu bylo schváleno již v září 2009, tedy v době, kdy zpravidla panují ještě únosné klimatické podmínky.

[144] Ostatně ke stejnému názoru dospěl orgán ochrany přírody (Městský úřad Černošice) ve stanovisku ze dne 21. 4. 2010, čj. ŽP/MEUC-012142/2010/Sob, sp. zn. ŽP/S/MEUC-012142/2010/Sob, k návrhu změny č. 3 územního plánu. Vyjádřil v něm nesouhlas s určením lokalit č. 12, 17, 18, 21, 22 a 31 k bydlení. Svůj postoj odůvodnil tím, že zpracované vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí se nezabýval výskytem zvláště chráněných živočichů, na něž orgán ochrany přírody upozornil ve svém předchozím stanovisku (viz bod [130] shora), a dopadem realizace zástavby na tyto živočichy. Takové vyhodnocení nesplňuje požadavky na tzv. biologické hodnocení, tedy odbornou zprávu popisující současný stav určitého území z hlediska výskytu rostlin a živočichů a poukazující na předpokládané přímé a nepřímé vlivy zamýšleného užívání krajiny. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že požadavek orgánu ochrany přírody na zpracování biologického hodnocení ve smyslu § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny vskutku není v souladu se zákonem (viz bod [134] shora). Nicméně požadavek na provedení biologického hodnocení v obecném slova smyslu, tedy posouzení vlivů změny č. 3 územního plánu na faunu (zvláště chráněné živočichy) a biologickou rozmanitost je plně legitimní a odpovídá zákonné úpravě.

[145] Nejvyšší správní soud vzal rovněž do úvahy, že ohledně této otázky proběhlo mezi nadřízeným orgánem ochrany přírody a nadřízeným orgánem územního plánování (v obou případech se jedná o Krajský úřad Středočeského kraje) dohadovací řízení dle § 136 odst. 6 správního řádu, jehož výsledkem ve vztahu k lokalitě č. 17 a 21 je doplnění podmínky do zadání regulačních plánů pro tyto lokality, dle níž musí být posouzen vliv regulačních plánů na životní

prostředí, včetně vyhodnocení vlivů na faunu, flóru a ekosystémy. Soud je nicméně toho názoru, že tato dohoda nemohla nikterak zhojit nedostatek vyhodnocení vlivů změny č. 3 územního plánu na životní prostředí. Uvedené lokality byly zařazeny do ploch určených pro bydlení právě touto změnou územního plánu, která vymezila rozsah (přesné hranice) lokalit a jejich funkční využití. Pro následně pořizovaný regulační plán jsou tyto parametry závazné, regulačním plánem je nelze měnit, pouze podrobněji rozvádět na konkrétní pozemky [§ 61 odst. 1, § 68 odst. 1 písm. a), § 69 odst. 2 a § 43 odst. 5 stavebního zákona]. Pokud by však bylo provedeno zhodnocení změny funkčního využití lokalit č. 17 a 21 na zvláště chráněné živočichy v průběhu pořizování změny č. 3 územního plánu, mohlo by vést ke změně rozsahu těchto lokalit, nebo jejich vypuštění ze změny územního plánu či obecně být důvodem pro jiné řešení těchto lokalit. Posouzením vlivů regulačních plánů na životní prostředí (včetně fauny a ekosystémů) nemůže být tento nedostatek odstraněn.

[146] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že neúplné vyhodnocení vlivů na životní prostředí zatížilo proces pořizování změny č. 3 územního plánu vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Stanoviska dotčených orgánů a ve svém důsledku i samotné opatření obecné povahy vychází z neúplných podkladů, tedy nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Námitka navrhovatelů je proto důvodná.

[147] Změna stanoviska orgánu ochrany přírody v důsledku provedení dohodovacího řízení má za následek pouze to, že opatření obecné povahy nebylo vydáno v rozporu se stanoviskem orgánu ochrany přírody, což by jinak byl další z důvodů pro jeho zrušení. Na okraj lze poznamenat, že rovněž v tomto případě by bývalo bylo přínosné zpracovat koncept návrhu změny územního plánu, který by umožnil posoudit vliv vymezení zastavitelných ploch na zvláště chráněné živočichy a obecně na ekosystémy ve vícero variantách. Pokud by odpůrkyně takto postupovala, mohla by schválit změnu územního plánu v té variantě, která by vykazovala nejmenší vliv na zmíněné zvláště chráněné živočichy.

#### VIII.C.5

##### Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách

[148] Navrhovatelé namítají, že se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nevyřadila s námitkou navrhovatele ad a), že rozšířením zastavitelného území dojde k ovlivnění retenční schopnosti krajiny, a námitkou navrhovatelů ad b), c), d) a f), že úprava tvaru lokality č. 6 nebyla předmětem veřejného projednání.

[149] Dle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou podat proti návrhu změny územního plánu námitky pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Pojem „dotčení na vlastnickém právu“ je neurčitým právním pojmem, který je třeba vykládat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze změny územněplánovací dokumentace a jejich možných dopadech na okolí (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 - 48, publ. pod č. 1641/2008 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74 ve věci *změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05* (publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud uvedl, že vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlastněn, je vždy dotčen ve smyslu § 22 odst. 4 a též § 21 odst. 4 starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.). Stejně tak jsou ale vlastníky dotčených pozemků také ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně. Tyto závěry jsou přiměřeně použitelné i při výkladu § 52 odst. 2 nového stavebního zákona.



[150] Přístup k výkladu § 52 odst. 2 stavebního zákona shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73 ve věci *změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Jistebnice* (publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS): „[P]ojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevychází ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“

[151] Rozsah přípustných námitek vlastníků nemovitostí není omezen pouze na části těchto nemovitostí dotčené návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování. Výhrady subjektu oprávněného podat námítka podle § 52 odst. 2 stavebního zákona vůči návrhu změny územního plánu nelze již třídit na ty, kterými se odpůrkyně musí zabývat důkladněji a rozhodnout o nich, a ostatními, kterými se může zabývat pouze povrchně (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185 ve věci *Územního plánu obce Vysoká nad Labem*, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS).

[152] „Podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námítka či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námítkám.“ (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 - 51 ve věci *Územního plánu Roudnice nad Labem*).

[153] Pořizovatel územního plánu vypracuje spolu s určeným zastupitelem návrh rozhodnutí o včas uplatněných námítkách (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námítkách rozhoduje stejný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námítkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Rozhodnutí o námítkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010 - 24). V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62 ve věci *Územního plánu města Rokytnice nad Jizerou*, Nejvyšší správní soud připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námítka uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námítkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námítkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námítkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[154] Jestliže je rozhodnutí o námítkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námítkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. „Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jebož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost.“

(...) [V] *odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením ke podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předešlé účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).*“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008 - 109 ve věci *ENERGOAQUA, a.s.*, shodně rozsudek ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009 - 46). Ostatně stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136 ve věci *vymezení zastavitelného území obce Slapy*, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

[155] Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel ad a), jemuž zcela nepochybně náleží postavení osoby oprávněné uplatnit námitky k návrhu změny územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve svém přípisu ze dne 27. 8. 2010 označeném jako námitka uvedl, že zastavením pozemků v lokalitě č. 2c objekty a zpevněnými plochami dojde ke zhoršení životního prostředí pro něj a jeho sousedy a k zaplavování okolních pozemků sloužících zemědělské činnosti při stále častěji se vyskytujících přívalových deštích. Ve vztahu k této lokalitě navrhovatel ad a) dále namítal, že dojde ke zvýšení hladiny hluku a znečištění z důvodů naprosto zbytečného rozšiřování zastavitelného území obce, ačkoliv je možné stavět na desítkách hektarů pozemků určených k zástavbě územním plánem z roku 2006.

[156] Odpůrkyně rozhodla o námitce navrhovatele ad a) týkající se lokality č. 2c tak, že námitce nevyhověla. V odůvodnění rozhodnutí o námitce je uvedeno, že pozemky ve vlastnictví navrhovatele ad a) jsou dotčeny lokalitou č. 2c jen okrajově v části 0,5 ha. Lokalita č. 2c byla zařazena do zadání změny č. 3 územního plánu na základě podnětu obce v souvislosti s budoucím využitím území mezi dopravní plochou metrobuse vymezenou koridorem v územním plánu obce a zastavěným územím obce či zastavitelnými plochami. Zemědělské využití této plochy je problematické. V rámci zadání změny územního plánu bylo navrženo jako výhodnější využití území v lokalitě č. 2c pro veřejnou občanskou vybavenost a smíšené území. Uvedený záměr byl schválen orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. Lokalita č. 2c proto bude v návrhu změny územního plánu ponechána, až do realizace metrobuse je možné pozemky orné půdy nadále zemědělsky využívat bez omezení.

[157] Odpůrkyně se v odůvodnění rozhodnutí o námitce nikterak nevypořádala s tvrzením navrhovatele ad a), že rozšířením zastavitelných ploch, proti čemuž námitka brojila, dojde k zaplavování okolních pozemků sloužících zemědělské činnosti v důsledku stále častějších přívalových dešťů. Tohoto pochybení si je vědoma i odpůrkyně, ve svém vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy se touto námitkou věcně vypořádává (viz str. 12 vyjádření). Nedostatek odůvodnění rozhodnutí však nelze nahrazovat podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, či rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 - 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o shora uvedené námitce navrhovatele ad a) je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něho není zřejmé, proč odpůrkyně považuje námitku navrhovatele ad a) za lichou, mylnou či vyvrácenou, nebo proč považuje jím předešlé skutečnosti za nesprávné. Tato námitka je důvodná.

[158] Navrhovatelé dále namítají, že se odpůrkyně nevypořádala s námitkou navrhovatelů ad b), c), d) a f), kterou napadali postup při pořizování změny č. 3 územního plánu z toho důvodu, že nebyla veřejně projednána úprava tvaru lokality č. 6, resp. změna tvaru této lokality nebyla odůvodněna.

[159] Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatelé ad b), c), d) a f) ve svých včas podaných námitkách uvedli, že v rámci změny č. 3 územního plánu byly zařazeny lokality T, U a změněn tvar lokality č. 6. Tyto změny měly být dle § 47 odst. 2 stavebního zákona předloženy veřejnému projednání, což se však nestalo. Veřejnost se tedy neměla možnost o zamýšlených změnách dozvědět a vyjádřit k nim své připomínky během procesu pořizování změny územního plánu.

[160] Odpůrkyně rozhodla o této námitce shora uvedených navrhovatelů tak, že jí nevyhověla. Své rozhodnutí ve všech případech odůvodnila následovně. K porušení § 47 odst. 2 stavebního zákona nedošlo. Lokality T a U byly zařazeny do návrhu zadání změny č. 3 na základě vyhodnocení uplatněných požadavků a podnětů pořizovatelem ve spolupráci s určeným zastupitelem podle § 47 odst. 4 stavebního zákona a takto bylo zadání Zastupitelstvem obce Jesenice schváleno dne 17. 9. 2009 na veřejném zasedání. Změna tvaru lokality č. 6 byla provedena projektantem při zpracování návrhu změny č. 3. Veřejnost měla možnost se k lokalitám T, U a změně lokality č. 6 vyjádřit při veřejném projednání a uplatnit námitky či připomínky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. U lokalit T a U jde o úpravu v souladu se stávajícím faktickým stavem; tyto lokality již nejsou veřejným prostranstvím, ale soukromými zahradami. Lokalita č. 6 byla původně navržena o výměře 4,5 ha. Po připomínkách dotčených orgánů byla z 50 % redukována, čemuž odpovídá změna tvaru této lokality. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Zmenšení plochy lokality č. 6 odůvodnila odpůrkyně i v části Cb. a Cc. textové části opatření obecné povahy. V nich uvedla, že k vypuštění západní části lokality č. 6 z návrhu změny územního plánu došlo z toho důvodu, že tato část má nevhodný tvar (velmi úzké území) a nelze ji bez realizace přeložky silnice II/101 dopravně napojit.

[161] Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelů ad b), c), d) a f) týkající se zařazení ploch T, U do zadání změny č. 3 územního plánu a redukce lokality č. 6 v návrhu změny č. 3 územního plánu za dostatečné. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce (a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy) je zřejmé, proč byly do zadání změny územního plánu doplněny lokality T a U a proč byl v návrhu změny územního plánu změněn rozsah lokality č. 6. Dále odpůrkyně jasně uvedla, že navrhovatelé a ani veřejnost nebyli zkráceni na svých právech, neboť se k těmto změnám mohli vyjádřit nejpozději při veřejném projednání návrhu změny územního plánu. Odůvodnění rozhodnutí o námitce v tomto případě netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tato námitka je nedůvodná. Na okraj lze odkázat na část VIII.C.2 shora, v níž se zdejší soud vypořádal s touto otázkou po věcné stránce.

## IX.

### Závěr a náklady řízení

[162] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je důvodný, neboť v procesu jeho pořizování a přijímání došlo k několika zásadním procesním chybám, které mohly mít vliv na zákonnost celého opatření obecné povahy. Soud proto, jsa vázán rozsahem návrhu, zrušil napadené opatření obecné povahy jako celek, jelikož důvody jeho rozhodnutí nelze limitovat pouze na určité jeho části. Dále se již nezabýval dalšími námitkami navrhovatelů, které svojí povahou spadají do čtvrtého a pátého kroku shora uvedeného algoritmu soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy.

[163] S ohledem na shora uvedené skutečnosti (zejména bod [73] ve spojení s věcným posouzením jednotlivých námitek obsažených v návrhu) je zcela zřejmé, že navrhovatel ad a) byl zkrácen opatřením obecné povahy na svém vlastnickém právu. Z důvodu procesní ekonomie

Nejvyšší správní soud již dále neposuzoval, zda opatřením obecné povahy došlo ke zkrácení navrhovatelů ad b) – h) na jejich právech, což se ostatně jeví jako vysoce pravděpodobné. Za daných okolností totiž nemá posouzení této otázky, které by si vyžádalo rozsáhlejší dokazování, význam pro výsledek tohoto řízení, neboť napadené opatření obecné povahy musí být jako celek zrušeno již jen k návrhu navrhovatele ad a).

[164] Nejvyšší správní soud rozhodl o návrhu bez jednání, neboť obě strany vyslovily s tímto postupem souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.) a ve věci nebylo potřeba provádět dokazování.

[165] 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 ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2010

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu