

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2015

Částka 91 – čís. 217

Vyhláška o vymezení zón ochrany přírody Krkonošského národního parku.

Účinnost od 1. října 2015.

Částka 92 – čís. 223

Zákon, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonem se mění mimo jiné část sedmá zákona o odpadech, která upravuje plány odpadového hospodářství. Závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky, včetně jejích změn, je podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace krajů a obcí. Závazná část plánu odpadového hospodářství kraje je podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace kraje. Závazná část plánu odpadového hospodářství obce je podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace obce. Závaznou část Plánu odpadového hospodářství České republiky vyhláší vláda svým nařízením, závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje a její změnu vyhlásí kraj obecně závaznou vyhláškou. Plán odpadového hospodářství obce a jeho změny obec zveřejní na portálu veřejné správy.

Účinnost od 1. října 2015.

Změny ustanovení týkající se územního plánování zákon nabývají účinnosti dnem 1. října 2015.

Částka 93 – čís. 224

Zákon o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií). Zákon mimo jiné definuje zónu havarijního plánování jako území v okolí objektu, ve kterém jsou uplatňovány požadavky ochrany obyvatelstva a požadavky územního rozvoje z hlediska havarijního plánování formou vnějšího havarijního plánu. Podle § 49 odst. 2 zákona je krajský úřad dotčeným orgánem na úseku prevence závažných havárií při projednávání územně plánovací dokumentace, v územním řízení, popřípadě ve stavebním řízení a v řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona, pokud je jeho předmětem objekt zařazovaný do skupiny A nebo do skupiny B.

Účinnost od 1. října 2015.

Částka 96 – čís. 232

Nařízení vlády o státní energetické koncepci a o územní energetické koncepci.

Účinnost od 29. září 2015.

Částka 116 – čís. 280

Vyhláška o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Komárovské blato a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Účinnost od 1. listopadu 2015.

*Informace o právních předpisech sestavil:
Mgr. Pavel Machata
MMR*

**INFORMACE
Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ
Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

**Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015
sp. zn. IV. ÚS 3572/14**

**OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ZÁSADY
ÚZEMNÍHO ROZVOJE, AKTIVNÍ ŽALOBNÍ
LEGITIMACE SPOLKU**

*§ 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2014 č. j. 2 AOS 2/2013-69 s tím, že bylo porušeno základní právo stěžovatele Okrašlovacího spolku Z. na soudní a jinou právní ochranu, garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelé (spolek a fyzická osoba) se návrhem podaným dne 19. 11. 2012 u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali zrušení Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „ZÚR“), schválených Zastupitelstvem Jihočeského kraje dne 13. 9. 2011 usnesením č. 293/2011/ZK-26, v následujících částech:

- lokalita Špičák (původně SR 16, následně SR/A),
- silniční napojení Špičák (původně D60, následně D/Q),
- železniční napojení Špičák (původně D 68, následně D/O),
- propojení Klápa – Hraničník (původně záměr SR 17 – lyžařský areál Smrčina – Nová Pec, následně D83),
- železniční napojení Nová Pec – Klápa (původně D 69, následně D/P),
- Šumavská elektrická dráha (koridor D16)
- silnice Nová Pec – Zadní Zvonková (D65)
- nadregionální biokoridor Vltavská niva – Dívčí kámen (NRBK 174).

Rozsudkem č. j. 10A 113/2012-117 ze dne 18. 2. 2013 Krajský soud v Českých Budějovicích uvedený návrh v části návrhu stěžovatele (spolku) odmítl z důvodu nedostatku aktivní žalobní legitimace a v části návrhu stěžovatelky (fyzické osoby) zamítl (přičemž aktivní žalobní legitimaci stěžovatelce přiznal pouze vůči záměru Šumavské elektrické dráhy (D16), který je vymezen z části na pozemcích ve spoluvlastnictví stěžovatelky.

Stěžovatelé podali dne 27. 3. 2013 proti rozsudku kasační stížnost, Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 AOS 2/2013 ze dne 18. 9. 2014 kasační stížnost zamítl (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Stěžovatelé měli za to, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo k porušení jejich základních práv zakotvených v Listině, konkrétně práva na spravedlivý soudní

proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) a na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Zásah do práva na spravedlivý soudní proces spatřují stěžovatelé v úplném odmítnutí aktivní žalobní legitimace. Stěžovatelce byla přiznána aktivní žalobní legitimace jen pro jeden záměr plánovaný v blízkosti pozemku v jejím spoluvlastnictví. Stěžovatelé dále tvrdili, že nepřiznáním aktivní žalobní legitimace, a tím odepřením spravedlivého soudního procesu, došlo k zásahu do jejich práva na ochranu vlastnictví a na příznivé životní prostředí. V ústavní stížnosti namítali, že pochybení Nejvyššího správního soudu v projednávané věci bylo natolik intenzivní, že zasáhlo do ústavně zaručených práv a ve svém důsledku vede k odepření spravedlnosti.

Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Omezení aktivní legitimace občanského sdružení (dle věty první ustanovení § 3045 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se sdružení založená dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, považují za spolky, dále jen „spolek“), na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska díkce příslušného vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)]. Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.

Spolek má hlavní cíl podle stanov chránit přírodu a krajinu. Předmětem činnosti stěžovatele je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, přičemž tvrdí, že se zaměřili zejména na oblast Národního parku (dále jen „NP“) a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „CHKO Šumava“), včetně účasti ve správních řízeních zahajovaných Státní správou NP a CHKO Šumava a stavebními úřady s působností na území NP a CHKO Šumava. Stěžovatelka je spoluvlastníkem přílehlých nemovitostí.

Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z tohoto ustanovení plyne povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasažovala, ale rovněž povinnost poskytnout vlastníkovu ochranu v případech, kdy je jeho vlastnické právo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3481/10 ze dne 15. 3. 2011 (N 45/60 SbNU 513)]. Každý má právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, které může realizovat i prostřednictvím spolku. Dle čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) jsou k ochraně základních práv a svobod povolány především obecné soudy. Děje se tak především skrze ústavně konformní výklad podústavního práva. Obecné soudy tudíž mají povinnost interpretovat jednotlivá zákonná ustanovení v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Tuto povinnost lze dovozovat rovněž z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Ústavnímu soudu, vzhledem k jeho postavení, ne-

prislouší do rozhodovacího procesu obecných soudů zasahovat a přehodnocovat jejich závěry, aniž by rozhodnutí obecných soudů byla projevem svévole, tedy výrazem zjevného faktického omylu či excesu logického, nebo byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [viz například nálezy sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) či sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)]. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

V dané věci musel Ústavní soud odpovědět na otázku, zda jsou závěry obecných soudů ohledně neexistence aktivní legitimace stěžovatelů ústavně právně udržitelné a nevybočují ze zásad spravedlivého procesu, resp. zda v důsledku nich nedošlo k tvrzenému zásahu do základních práv stěžovatelů. Ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. zní takto: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy je „dotčená veřejnost“ definována jako veřejnost, která je (nebo může být) ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. Na základě čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti, mající dostatečný zájem, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle čl. 6 Aarhuské úmluvy a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen čl. 9 odst. 3 a další ustanovení této úmluvy. Promítnutí tohoto ustanovení Aarhuské úmluvy do českého právního řádu se uskutečnilo mimo jiné zařazením § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se ochrana přírody dle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich spolků a dobrovolných sborů či aktivů. Ústavní soud se jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zabýval pouze otázkou, zda byla napadeným rozhodnutím porušena ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatelů, a to z hlediska jimi uplatněných námitek. Podstatou námitek přitom bylo zjednodušeně řečeno odepření přístupu ke spravedlivému soudnímu procesu a materiální přezkoumání věci. Při posouzení uvedené námítky o odepření přístupu stěžovatelům k soudu bylo třeba vyjít z toho, že ve své dosavadní judikatuře se Ústavní soud opakovaně vyjádřil k požadavku aktivní legitimace spolku (např. nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014). Paušální závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož spolky založené za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nejsou aktivně procesně legitimovány podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, je nepřipustným odepřením přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů. Ústavní soud přisvědčil tvrzení stěžovatelů, kteří v ústavní stížnosti uvedli, že omezení aktivní legitimace spolku na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska díkce příslušného

vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny]. Občanům sdruženým ve spolku nelze podle stěžovatelů upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelé zdůraznili, že místní nebo věcný vztah stěžovatelů nelze hodnotit dle formálních kritérií jako je název, sídlo nebo stanovy. Spolek jednal přitom plně v intencích zájmů svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov. Má tak mít právo na to, aby bylo uznáno jeho „dotčení“ a tedy i jeho věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Opatřením obecné povahy nebo jeho částí mohou být dotčeny tři kategorie osob:

- především se jedná o osobu, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (těž bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k těmto věcem, nikoli však nájemce;
- dále může být v některých případech aktivně legitimován i navrhovatel, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území – exhalace, hluk, zápach apod. – nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku);
- konečně jde o kategorii vymezenou čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad „dotčené veřejnosti“. Obecně je pak přípustný i návrh, ve kterém je namítáno porušení procedurálních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele. K odmítnutí návrhu by tedy vedlo, jestliže by z něj bylo zřejmé, že namítaná procesní pochybení by a priori vylučovala možnost dotčení právní sféry navrhovatele.

Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejich ustanovení přímý účinek. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská

úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost – srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR 1 či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt MünsterInnenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47–48].

Ve věci lze poukázat i na závěry obsažené v rozsudku velkého senátu Soudního dvora EU [C-240/09 rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011] k návrhu Nejvyššího soudu Slovenské republiky na rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 234 ES. Ty sice potvrdily, že čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této Úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je spolek VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí. Dále je třeba vzít v úvahu i stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 5. 2015 ve věci C-137/14 (Komise v. Německo). Ve stanovisku konstatoval nesplnění povinností státem vyplývajících z čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a čl. 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrační prevence a omezování znečištění).

Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)], dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně spolků a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ (usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04). V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhouskou úmlouvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (viz odstavec 28) tak učinil v též výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhouskou úmlouvou v případě interpretačních alternativ přednost.

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným OOP. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou OOP dotčena. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení OOP. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007 (viz bod 15), podle nichž spolky nejsou aktivně procesně legitimovány k návrhu na zrušení OOP v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovést oprávnění spolku, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení OOP, které spočívá ve změně části územního plánu. Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem spolku žádají o zrušení OOP nebo jeho části.

Spolky, resp. dříve občanská sdružení (viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svěbytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhovat zrušení ZÚR.

Ústavní soud podotýká, že si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace je žádoucí nastínit tím spíše, že je třeba oponovat nepřiměřeně vyhraněnému a v porovnání s obecným textem § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřipustně limitujícímu závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 2 AOs 2/2013 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovodil, že spolkům, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřipustné.

Spolek dožadující se zrušení OOP musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhouské úmluvy). Nepostačuje, pokud by spolek tvrdil, že OOP či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah stěžovatele k lokalitě regulované OOP. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených OOP plynoucím z ZÚR, pak by mu zpravidla měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcně

(materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napačenému OOP. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a OOP by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou spolku s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

Fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body 19, 20).

Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech OOP ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud neshodil názor Nejvyššího správního soudu, který rozhodl, že v případě stěžovatele nelze nalézt jeho dostatečně silný místní vztah ke sporným částem napadeného OOP, tedy lze-li, s přihlédnutím k jeho předmětu činnosti, hovořit o lokálním opodstatnění takového návrhu. Je zcela evidentní, že dle čl. II Stanov stěžovatele není spolkem jen s obecným environmentálním zaměřením upínajícím se především k lokalitě obce Zdíkov a jeho okolí. Pokud jde o otázku aktivní věcné legitimace stěžovatelky, i zde je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud pochybil, přiznal-li aktivní věcnou legitimaci pouze v té části návrhu, která se týkala území nacházejícího se v blízkosti její nemovitosti [část g) návrhu]. Nejvyšší správní soud sdílel názor krajského soudu, že zvolený způsob využití území nemůže mít žádný bezprostřední vliv na výkon jejich vlastnických práv. Nejvyšší správní soud ale pomínil, že je spoluvlastníkem staršího rekreačního objektu v oblasti Šumavy, ve kterém nemůže realizovat jeho plánovanou zásadní rekonstrukci, neboť se objekt nachází i nadále ve stavební uzávěře určené k ochraně koridoru plánované železnice. Odmítl-li Nejvyšší správní soud v převážném rozsahu návrh stěžovatelky

věcně projednat, nepostupoval v souladu se zákonem, neboť došlo k dotčení na jejich subjektivních právech.

Ústavní soud podotkl, že tímto nálezem nevyslovil závazný názor, zda stěžovatel má či nemá aktivní legitimaci v předmětné věci. V dalším řízení bude potřeba přezkoumat otázku aktivní legitimace stěžovatelů v souladu s ustanovením § 101a s. ř. s. z hlediska splnění obou zákonných podmínek podle citovaného ustanovení. Oprávněný k podání žaloby musí tvrdit a doložit, že je zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem; současně musí splňovat podmínku, že je dle zákona oprávněn ve věci podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh. Neobstojí závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, když se omezil toliko na zkoumání místní příslušnosti a stanov spolku založeného za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí a pouze na tomto podkladu kasační stížnost zamítl.

Z uvedeného důvodu lze tedy uzavřít, že rozhodnutí napadené ústavní stížností neobstojí ani ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 51/14, neboť části OOP, jejichž zrušení se stěžovatelé domáhali, indikuje průnik s činností stěžovatelů ve smyslu zaměření na ochranu životního prostředí.

Nelze opomenout, že s výše uvedeným úzce souvisí interpretace ustanovení §101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. I Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitosti či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace OOP. Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákonů o ochraně přírody a krajiny.

Neobstojí tedy závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož nesvědčí tomuto spolku, založenému za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí, aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení OOP v podobě ZÚR. Ústavní soud podotýká, že věc stěžovatelů neposuzoval z hlediska meritorního porušení jejich subjektivních veřejných práv, ale toliko práva na přístup k soudu. V dalším řízení, teprve po zrušení rozhod-

nutí Nejvyššího správního soudu, budou muset stěžovatelé v soudním řízení prokázat, že napadeným OOP došlo k tvrzenému porušení jejich subjektivního veřejného práva vydaným opatřením, a to jak práv hmotných, tak práv procesních.

Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatelů na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatelů nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitně hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2014 č. j. 50 A 7/2014-104

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Praze na základě podaného návrhu fyzických osob (dále jen „navrhovatelé“) zrušil opatření obecné povahy č. 1/2011 ze dne 29. 3. 2011 – Územní plán P., schváleného zastupitelstvem obce dne 29. 3. 2011 pod č. j. 00311/2011/OÚ, v části týkající se pozemku parc. č... a ve zbylém rozsahu návrh zamítl.

Navrhovatelé podali společný návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územní plán Petrova, schváleného zastupitelstvem obce Petrov (dále jen „odpůrkyně“) dne 29. 3. 2011 pod č. j. 00311/2011/OÚ a účinného ode dne 15. 4. 2011 (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“) jako celku. Podpůrně navrhli zrušení alespoň částí územního plánu vymezujících nezastavitelné plochy A13 a A3 na pozemcích p. č. a p. č. (veden ve zjednodušené evidenci) v k. ú. P. u Prahy (dále též „sporné pozemky“).

Navrhovatelé shodně uvedli a výpisem z katastru nemovitostí doložili, že každý z nich je polovičním spoluvlastníkem shora uvedených pozemků (a také několika desítek dalších pozemků), které se nacházejí v území regulovaném napadeným územním plánem. Navrhovatelé tvrdí, že byli územním plánem dotčeni na svém vlastnickém právu v důsledku výrazného a dlouhodobého snížení hodnoty pozemků a omezení využitelnosti pozemků, neboť napadeným územním plánem byla řada jejich pozemků, původně územním plánem z roku 1995 zařazených mezi zastavitelné plochy, přeřazena do nezastavitelných ploch. Návrhem brojí konkrétně proti přeřazení pozemků p. č. a p. č. z původní kategorie BI – bydlení

v rodinných domech – příměstské do kategorie NZT – plochy zemědělské – trvalé travní porosty. Upozorňují na skutečnost, že proti takovému řešení brojili jak připomínkami k návrhu zadání územního plánu, tak námitkami uplatněnými při obou veřejných projednáních návrhu územního plánu, jejich argumenty však byly vždy zamítnuty. Navrhovatelé mají za to, že zásah do jejich vlastnického práva přesahuje spravedlivou míru a že bortí jejich legitimní očekávání, že pořídlí pozemky, na nichž lze stavět. Uvádějí, že územní plán dlouhodobě předurčuje sporné pozemky k zemědělské výrobě, kterou se však navrhovatelé nikdy nezabývali, zabývat se jí nemohou a ani nehodlají. Územním plánem přitom byly zasaženy oba pozemky, na nichž navrhovatelé chtěli realizovat své stavební projekty, byť se každý z nich nachází v jiné části obce. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1910/2009 Sb. NSS (všechny citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na webu www.nssoud.cz), navrhovatelé uvedli, že v důsledku shora uvedeného a v důsledku naprosté diskontinuity nového územního plánu oproti předchozí územní plánovací dokumentaci hodnotí postup odpůrkyně jako flagrantní porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu a jako diskriminační zacházení, jehož motivem je nejspíše níže vysvětlená podjatost řady členů zastupitelstva vůči navrhovatelům. Navrhovatelé z uvedených důvodů mají za to, že územní plán by měl být ve vztahu k jejich pozemkům zrušen obdobně, jako k tomu již v minulosti přistoupil NSS ve vztahu k pozemku jiných stěžovatelů v rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91. Jeho zrušení by nepředstavovalo rozpor s principem právní jistoty, naopak takový právní jistotu a důvěru v právo podkopává závažnou a ani časem nezhojitelnou měrou právě napadený územní plán.

Navrhovatelé namítali jak vady procesu přijetí územního plánu, tak nezákonnost a chybějící proporcionality územním plánem přijatého řešení. V rámci procesních námitek upozornili na to, že již v námitkách k veřejnému projednání upozorňovali na to, že ve vztahu ke dvěma ze sedmi členů zastupitelstva (starostka D. W., zastupitelka R. S.) byli nuceni vést soudní spory z důvodu, že tito zastupitelé bez souhlasu navrhovatelů užívali jejich pozemky, mimosoudně se podařilo vyřešit spor s příbuzným třetího zastupitele (J. L.) a soudní spor byl veden i s bývalým starostou obce. Starostka obce po neúspěchu v soudním řízení a uzavření kupní smlouvy následně měla navrhovatelům sdělit, že „že dokud bude starostkou, tak v obci [navrhovatelé] nic nepostaví“.

Navrhovatelé také namítali nedostatek posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí. V souvislosti s tím navrhovatelé dále namítali nesprávný postup při vyhodnocení důsledků navrhovaného územního plánu na udržitelný rozvoj území, přičemž nesouhlasili s odůvodněním odpůrkyně, podle něž podle § 47 odst. 3 a § 50 odst. 1 stavebního zákona nemusela zpracovávat SEA.

Další zásadní procesní vadou je podle navrhovatelů skutečnost, že pro řešené území nebyly pořízeny územně analytické podklady ve smyslu § 26 stavebního zákona, ačkoliv ty mají být podle § 47 téhož zákona jedním z podkladů pro zpracování návrhu zadání územního plánu.

Nezákonnost územního plánu navrhovatelé spatřovali v tom, že v rozporu s požadavkem § 55 odst. 3 stavebního zákona byly vymezeny nové zastavitelné plochy, byť nedošlo k prokázání reálně existující potřeby jejich vymezení a využití stávajících zastavitelných ploch; stejně tak nebyl doložen veřejný zájem na snížení výměry zastavitelných ploch, neboť ve všech fázích přípravy se odpůrkyně omezila pouze na konstatování, že k takovému omezení dojde.

Nezákonnost a neproporcionalitu řešení přijatého napadeným územním plánem navrhovatelé spatřovali v nezohlednění vlastnických práv navrhovatelů a v porušení zásady kontinuity veřejné správy a konkrétně kontinuity územního plánování, která byla uznána např. v rozsudcích NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, 2106/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, 2405/2011 Sb. NSS. Změnu funkčního využití pozemku lze připustit pouze v odůvodněných případech opodstatněných veřejným zájmem, kdy potřeba regulace převažuje nad zájmem zachování stávajícího stavu. Takový veřejný zájem však podle navrhovatelů nebyl v žádném z dokumentů formulován, tvrzená potřeba snížení rozlohy zastavitelných ploch a současně vymezení zastavitelných ploch nových na úkor ZPF a LPF představuje protimluv a zneužití diskrece odpůrkyně bez patřičného odůvodnění.

Na závěr navrhovatelé zopakovali, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné, přičemž se promítlo do obsahu napadeného územního plánu. V odůvodnění chybí konkrétní odkaz na stanoviska dotčených orgánů, jež byla podkladem pro změnu funkčního využití pozemků navrhovatelů a v reakci na námítky navrhovatelů ani nebyla v rozporu s povinností stanovenou v § 52 odst. 3 větě druhé stavebního zákona vyžádána vyjádření dotčených orgánů.

Krajský soud v Praze nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle § 101 odst. 1 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.* Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34).

Územní plán se v souladu s ustanovením § 43 odst. 5 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený územní plán byl vydán zastupitelstvem odpůrkyně dne 29. 3. 2011 a o existenci napadeného opatření obecné povahy tedy není sporu. Navrhovatelé jsou, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí (LV pro k. ú. Petrov u Prahy a obec Petrov) a grafické části napadeného opatření obecné povahy, vlastníky pozemků dotčených napadenou změnou územního plánu (mimo celé řady dalších jde i o sporné pozemky p. č.). Navrhovatelé současně tvrdí, že tímto územním plánem byli zkráceni na svých právech přeřazením sporných pozemků ze zastavitelných do nezastavitelných ploch. Navrhovatelé tedy jsou v souladu s § 101a odst. 1

zákona s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimováni, neboť jak již judikoval NSS v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62: „*Došlo-li v průběhu procesu přijímání územního plánu k přehodnocení zařazení pozemku, je třeba dikci § 52 odst. 2 stavebního zákona („zastavitelných ploch“) vykládat „obousměrně“, tedy tak, že dotčenost nastane nejen v situaci, kdy z nezastavitelného území má být zastavitelné, ale i naopak.*“. Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé požadují zrušení napadeného opatření obecné povahy (územního plánu) jako celku, popř. jeho části dotýkající se sporných pozemků, je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu. Návrh byl také podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Před přezkoumáním napadeného územního plánu z hlediska jednotlivých žalobních bodů, které směřují do tří posledních bodů přezkumného algoritmu, se však soud zabýval také otázkou, zda navrhovatelé mohou být z hlediska jednotlivých tvrzených vad ve svých zájmech vůbec dotčeni. Jak bylo konstatováno mj. i v rozsudku NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j.

8 Ao 2/2010-644, 2106/2010 Sb. NSS, v respektu k náročnosti a zdoluhavosti řízení vedoucího k vydání územně plánovací dokumentace (v daném případě zásad územního rozvoje) je nutné zkoumat v případě shledaného pochybení v procesu vedoucím k vydání územně plánovací dokumentace, zda taková vada mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Z tohoto úhlu pohledu se totiž ukazuje, že navrhovatelé uplatnili některé žalobní body, které ve vztahu k jimi uplatňovanému požadavku na rozšíření zastavitelných ploch i o sporné pozemky postrádají jakýkoliv myslitelný vztah příčinné souvislosti. Jedná se především o námitku nedostatku posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí a v té souvislosti pak o námitku vadnosti podkladového stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 3. 2008, č. j. 33192/2008/KUSK/OŽP/La. Z ničeho neplyne, že by zachování zastavitelnosti pozemků navrhovatelů bylo jakkoliv podmíněno přehodnocením zmíněného podkladového stanoviska, resp. že by k takovému kroku stanovisko jakkoliv přispělo. To žádným způsobem neplyne z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a ani to není navrhovateli smysluplně tvrzeno. Soudy také není pochopitelné, jakým způsobem by přispělo provedení posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí k zachování stávajícího statusu sporných pozemků. Naopak lze předpokládat, že pokud by nějaký požadavek z takového vyhodnocení vzešel, směřoval by principiálně spíše k omezení rozsahu zastavitelných ploch (proti němuž však navrhovatelé brojí), neboť příspěvek budoucí zástavby na sporných pozemcích k lepší ochraně životního prostředí v obci není navrhovateli tvrzen.

Obdobně je tomu v případě namítaného rozporu územního plánu s požadavkem § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle něž lze další zastavitelné plochy vymezit změnou územního plánu pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Ani kladné vyřešení této námítky nevede k závěru o tom, že by sporné pozemky měly být pozemky zastavitelnými. Eventuální rozpor napadeného územního plánu s tímto požadavkem zákona by totiž vedl pouze k závěru o nepřijatelnosti vymezení nových zastavitelných ploch a nikoliv k závěru, že sporné pozemky navrhovatelů se nemají ze zastavitelných ploch vyřazovat. I k této námitce proto navrhovatelé zjevně nejsou aktivně legitimováni.

Tento závěr naopak nelze bez dalšího vztáhnout na námitku chybějícího komplexního vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, neboť jeho součástí je i posouzení vlivů územního plánu na hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, jejichž potenciálním výsledkem může být i závěr o potřebnosti zachování dosavadních zastavitelných ploch včetně právě sporných pozemků. Zde tedy odpůrkyně nemá pravdu, namítá-li nedostatek příčinné souvislosti uplatněných námitek. Touto námitkou je tedy třeba se zabývat věcně.

Nejdříve se soud zabýval námitkou podjatosti zastupitelů obce schvalujících napadený územní plán a tvrzeným vadným postupem při vypořádání této námítky. V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, 2397/2011 Sb. NSS, NSS v odst. 145 vysvětlil, že: „*případné porušení povinnosti podle § 8 zákona o střetu zájmů nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy: porušení povinnosti podle § 8 tohoto zákona je totiž sankcionováno jako přešůvek*

s možností uložení pokuty do výše 50 000 Kč (§ 23 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24). Zákon o střetu zájmů však nijak nesankcionuje samo hlasování zastupitele, resp. přijatý akt, tj. ze zákona neplyne, že by střet zájmů měl vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost přijatého aktu.“

K ustanovení § 83 odst. 2 obecního zřízení, podle kterého je člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat, s tím, že tento orgán o tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhodne, pak NSS v odst. 146-148 téhož rozsudku doplnil „*Pokud jde o první – oznamovací – povinnost, mohou členové orgánu obce díky této úpravě snadněji zjistit, že některý člen vystupuje a hlasuje o určité věci ve střetu zájmů, a tuto skutečnost zohlednit při projednávání a hlasování o věci (žádat vysvětlení, modifikovat návrhy, či v krajním případě hlasovat proti přijetí návrhu). Obdobně i veřejnost může na základě oznamovací povinnosti člena příslušného orgánu o střetu zájmů (jedná-li se o veřejné projednávání a rozhodování) tuto skutečnost zohlednit v rámci politického soutěžení či veřejnými aktivitami (například vystoupením na jednání orgánu, politickým nátlakem prostřednictvím zvolených zástupců, zveřejněním informací o střetu zájmů prostřednictvím tisku a dalších médií, využitím práva shromažďovacího a sdružovacího, nebo koneckonců i svou volbou v následných obecních volbách). [...] V případě druhé – rozhodovací – povinnosti nelze citované ustanovení zákona o obcích vykládat tak, že orgán (jeho členové) mohou rozhodnout, že člen, který učinil oznámení o střetu zájmů, je vyloučen z projednávání a rozhodování o věci. Takový výklad by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu přinejmenším v případě zastupitelstva obce v rozporu s článkem 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něž mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, a s odstavcem 4 téhož ustanovení, podle něž mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Je nepřijatelné, aby zastupitel obce mohl být zbaven možnosti účastnit se projednávání a rozhodování v určité věci pouhým rozhodnutím většiny zastupitelstva. Disponuje totiž reprezentativním mandátem na základě rozhodnutí voličů, není odpovědný svým kolegům v zastupitelstvu a mandát zastupitele vykonává podle vlastního uvážení. Zastupitel obecního zastupitelstva ztrácí možnost projednávat a rozhodovat věci náležející do pravomoci zastupitelstva pouze v případě zániku mandátu. Nehledě na zřejmé možnosti zneužití předestřené vykladačské proto nutno přijmout ústavně konformní interpretaci, která ostatně vychází z citovaného znění § 83 odst. 2 věty druhé zákona o obcích: pokud tedy člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto zastupitele z projednávání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném. Dospěje-li zastupitelstvo k závěru, že tu je dán důvod pro vyloučení zastupitele z projednávání a rozhodování věci, je na tomto zastupiteli, aby se rozhodl, jak s tímto závěrem naloží, a případně se při projednávání k věci nevyjadřoval a při rozhodování o ní se zdržel hla-*

sování. Tento postup však nelze na zastupiteli jakkoliv právně vynucovat. Z této interpretace jasně vystupuje smysl předmětné úpravy – tj. vytvořit určitý politický tlak na člena zastupitelstva, který je ve střetu zájmů.

Rezignaci na obě zmiňované povinnosti lze označit za nedodržení zákonného postupu; dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však podle mínění zdejšího soudu zpravidla nelze. Porušení oznamovací povinnosti je u vybraných členů orgánů ve vybraných oblastech sankcionováno jako přešůpek podle zákona o střetu zájmů, u všech členů orgánů pak politickou odpovědností, jež může ústít do nevolení v následných obecních volbách. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovést pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupitel by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. Při porušení rozhodovací povinnosti pak není možné o vlivu na opatření obecné povahy vůbec uvažovat, neboť rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení určitého zastupitele z projednávání a rozhodování věci není vůči tomuto zastupiteli závazné a vynutitelné: rozhodnutí zastupitelstva podle § 83 odst. 2 věty druhé zákona o obcích tedy nemůže mít přímý vliv na to, jak se zastupitel jsoucí ve střetu zájmů bude účastnit procesu projednávání a přijímání opatření obecné povahy.“

Krajský soud v Praze se s těmito závěry ztotožňuje a konstatuje ve shodě s tím, že případné hlasování podjatých zastupitelů obce nemůže v zásadě představovat procesní vadu s dopadem na zákonnost a správnost napadeného územního plánu. S ohledem na omezenou velikost obce, dotčení vícero osob v obci a rozsah pozemkového vlastnictví navrhovatelů v katastru obce pak Krajský soud v Praze pochybuje o tom, že by prosazování vlastnických práv navrhovatelů vůči dvěma členům zastupitelstva a bývalému starostovi a s tím eventuálně spojená vzájemná nevraživost byla okolností ostatním členům zastupitelstva neznámá. Na malé obci lze předpokládat spíše opačný stav: dobrý přehled hlasování obce o mezilidských vztazích významných aktérů obecního života. Navíc tuto skutečnost navrhovatelé zmínili ve všech svých námitkách a připomínkách v průběhu celého procesu přijímání územního plánu, takže při klíčovém rozhodování o schválení návrhu územního plánu si možného konfliktu zájmů museli být všichni hlasující zastupitelé obce dobře vědomi. Navíc odpůrkyně zde správně poukazuje na skutečnost, že zastupitelstvo obce je sedmičlenné. Je pravdou, že spory zmiňované navrhovatelé se dotýkají tří zastupitelů a nikoliv pouze dvou. O schválení návrhu zadání územního plánu, který již pod označením lokalit A3 a A13 zrušení zastavitelnosti pozemků navrhovatelů obsahoval, však bylo na zasedání zastupitelstva dne 20. 6. 2008 rozhodnuto podle protokolu, který navrhovatelé předložili, hlasy všech pěti tehdy přítomných zastupitelů, tj. minimálně v této fázi s omezením zastavitelnosti pozemků (včetně pozemků navrhovatelů) vyslovili souhlas jednomyslně všichni přítomní zastupitelé, tj. i ti, kteří s navrhovatelé ve sporu nebyli. Soud tak nezjistil nic, co by naznačovalo

tomu, že by se v případě navrhovatelů jednalo o onen extrémní případ, který by závěr o vadě v procesu přijímání opatření obecné povahy výjimečně umožňoval.

Pokud pak navrhovatelé namítali, že zastupitelé obce si výsledek rozhodnutí o uplatněných námitkách a připomínkách dohodli neformálně předem před vlastním veřejným jednáním obecního zastupitelstva a spatřovali v tom porušení procesních pravidel, ani zde jim nelze přisvědčit. Z ustanovení obecního zřízení neplyne, že by členové zastupitelstva měli zakázáno v rámci přípravy zasedání předjednat body, o nichž se bude následně rozhodovat v rámci zasedání zastupitelstva (jez musí být podle § 93 odst. 3 obecního zřízení veřejné). Naopak, takový postup zejména u zásadních rozhodnutí je obvyklý a zcela běžný, což je zřejmé i ve srovnání s praxí jiných zastupitelských sborů, např. Poslanecké sněmovny či Senátu. Z hlediska obecního zřízení je významné pouze to, aby samotné rozhodnutí o dané záležitosti bylo přijato na veřejném zasedání, které umožňuje veřejnosti se seznámit s postojem jimi zvolených zástupců obecního samosprávy, a v rámci něj je v mezích ustanovení zastupitelstvem schváleného jednacího řádu zajištěna možnost (nikoliv však bezpodmínečná povinnost) rozpravy o jednotlivých bodech hlasování, pokud o to kterýkoliv ze členů zastupitelstva bude stát, popř. i vyjádření stanovisek občanů obce a vlastníků nemovitostí v obci [§ 16 odst. 2 písm. c) a odst. 3 obecního zřízení]. Skutečnost, že by rozhodnutí o schválení napadeného územního plánu a o vypořádání námitek bylo přijato (odhlasováno) mimo veřejné zasedání zastupitelstva obce, tj. že se vlastní veřejné zasedání vůbec nekonalo, resp. že při něm o přijetí sporného územního plánu vůbec nebylo hlasováno, navrhovatelé netvrdí a neplyne to ani z obsahu správního spisu.

Dalším žalobním bodem navrhovatelé namítali, že podle části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování územní plán musel obsahovat komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků přijatého řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území a v rámci toho musel obsahovat podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky o územním plánování jako součást tohoto rozboru i SWOT analýzu navrhované podoby územního plánu.

Podle § 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky o územním plánování územně analytické podklady pořizované úřadem územního plánování (dále jen „územně analytické podklady obcí“) a územně analytické podklady pořizované krajským úřadem (dále jen „územně analytické podklady kraje“) obsahují rozbor udržitelného rozvoje území zahrnující

1. zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území s uvedením jeho silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb v tematickém členění zejména na horninové prostředí a geologii, vodní režim, hygienu životního prostředí, ochranu přírody a krajiny, zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, sociodemografické podmínky, bydlení, rekreaci, hospodářské podmínky; závěrem těchto tematických zjištění a vyhodnocení udržitelného rozvoje území je vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území,

2. určení problémů k řešení v územně plánovacích dokumentacích zahrnující zejména urbanistické, dopravní a hygienické závady, vzájemné střety záměrů na provedení změn v území a střety těchto záměrů s limity využití území, ohrožení území například povodněmi a jinými rizikovými přírodními jevy.

Podle § 13 odst. 1 vyhlášky o územním plánování územní plán obsahuje textovou a grafickou část. Obsah územního plánu, včetně jeho odůvodnění, je stanoven v příloze č. 7.

Podle části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména též komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že ustanovení § 4 vyhlášky o územním plánování upravuje povinné náležitosti územně analytických podkladů, zatímco příloha č. 7 vyhlášky o územním plánování upravuje náležitosti územního plánu. Z ustanovení vyhlášky přitom neplatí, že část zdůvodnění územního plánu věnovaná vyhodnocení důsledků řešení navrhovaného v územním plánu na udržitelný rozvoj území musí být zpracována právě formou tzv. SWOT analýzy, tak jak je to závazně stanoveno pro podobu územně analytických podkladů. Z části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce o územním plánování lze pouze dovést, že odůvodnění územního plánu musí argumentačně zareagovat na obsah územně analytických podkladů, a to mj. i na v územně analytických podkladech provedený rozbor udržitelného rozvoje území, jenž by měl být zpracován též za pomoci metody SWOT analýzy, tj. formou identifikace silných („Strengths“) a slabých („Weaknesses“) stránek, příležitostí („Opportunities“) a hrozeb („Threats“) spjatých s územím obce. SWOT analýza tedy má být součástí územně analytických podkladů, nikoliv samotného územního plánu.

S tím ovšem souvisí ustanovení § 185 odst. 3 stavebního zákona, podle něž má územně analytické podklady pořídit pro své správní území úřad územního plánování do 24 měsíců a krajský úřad do 30 měsíců po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Nebudou-li územně analytické podklady pořízeny, bude pořízení územně plánovací dokumentace vždy zahrnovat i zpracování průzkumů a rozborů řešeného území v rozsahu odpovídajícím územně analytickým podkladům.

Navrhovatelé namítají, že věta druhá se uplatní pouze v situaci, kdy územně analytické podklady nebudou pořízeny ve lhůtách stanovených ve větě první. Takový závěr by byl ovšem absurdní. Smyslem věty druhé je zajistit, aby při zpracování územního plánu vycházel pořizovatel z územně analytických podkladů ve smyslu (nového) stavebního zákona. V případě, že takové územně analytické podklady dosud zpracovány nebyly, měla druhá věta § 185 odst. 3 stavebního zákona zajistit, aby pořízení územně analytických podkladů bylo provedeno právě v rámci procesu pořizování územního plánu obce a obec tak na jednu stranu nebyla omezována v realizaci územně plánovací činnosti případnou nečinností či zahlceností úřadu územního plánování (tj. obecního úřadu obce s rozšířenou působností – srov. § 6 odst. 1 stavebního zákona), ale na druhou stranu vycházela z aktualizo-

vaných vstupních údajů pro tvorbu územního plánu. Nebyly-li v době zpracování územního plánu k dispozici územně analytické podklady pro území obce zpracované v intencích stavebního zákona, bylo tudíž povinností pořizovatele územního plánu takové územně analytické podklady v rámci procesu pořizování územního plánu zpracovat i před 1. 1. 2009, tj. ještě před uplynutím lhůty 24 měsíců od nabytí účinnosti stavebního zákona. Na druhou stranu však ze žádného ustanovení stavebního zákona neplatí, že by takto pořízené územně analytické podklady (tj. i SWOT analýza území z hlediska jeho udržitelného rozvoje jako jejich součást) měly tvořit součást odůvodnění územního plánu. I v takovéto situaci tedy SWOT analýza představuje pouze dílčí část podkladů, z nichž napadený územní plán má vycházet, nikoliv povinnou součástí vlastního územního plánu.

Pokud odpůrkyně ovšem tvrdí, že územně analytické podklady byly jen nezávazným podkladem pro napadený územní plán, nelze s ní souhlasit. Je pravdou, že povinnost pořizovatele zpracovat zadání územního plánu nejen na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, ale též na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů výslovně do § 47 odst. 1 stavebního zákona zakotvila teprve novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, s účinností od 1. 1. 2013. Tato povinnost však byla již předtím zakotvena v ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky o územním plánování a, jak vysvětluje důvodová zpráva k novele, přenesení této povinnosti do textu stavebního zákona není obsahovou změnou, nýbrž pouze legislativně technickou úpravou reagující na fakt, že ustanovení ukládající povinnost by mělo být obsaženo v textu zákona, nikoliv v textu podzákonného předpisu. K tomu je pak třeba jen doplnit, že již před touto novelou povinnost územně plánovací dokumentace reagovat na obsah územně analytických podkladů bylo možno výkladem z textu stavebního zákona dovést, a to nejen již ze zmíněného ustanovení § 185 odst. 3, ale též z ustanovení § 25 a implicitně též z §§ 18, 19 a 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona.

Jak soud ověřil v předloženém správním spise, a to především ve složce obsahující průzkumy a rozborů zpracované pro účely územního plánu obce a v samotném textu napadeného územního plánu, součástí zpracovaných podkladů i územního plánu SWOT analýza, tj. analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb není. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky o územním plánování tedy dodrženo nebylo. Zpracované průzkumy a rozborů obsahují pouze podklady pro rozbor udržitelného rozvoje ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky o územním plánování a dále pak výkres problémů v území odpovídající ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) bodu 2 vyhlášky o územním plánování. Je však otázkou nakolik tato vada podkladů může mít dopady na zákonnost a správnost napadeného územního plánu. Soud v tomto řízení totiž přezkoumává opatření obecné povahy, nikoliv podklady, z nichž opatření obecné povahy vychází. I při vadnosti (nedostatečnosti či nesprávnosti) podkladů může být opatření obecné povahy bezvadným: 1) jestliže taková vada nemá vliv na vstupní údaje potřebné pro zpracování územního plánu, 2) jestliže se vadu vstupních údajů podaří napravit při samotném zpracování územního plánu nebo 3) jestliže se vada vstupních údajů neprojeví na správnosti a zákonnosti konečné podoby územního plánu.

Nevyhodnocení silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb pro udržitelný rozvoj území regulovaného územním plánem může mít nepochybně důsledky na vadné vymezení požadavků na obsah nové územně plánovací dokumentace. Požadavky na obsah územně plánovací dokumentace však mají dva prameny: kromě požadavků plynoucích z vyhodnocení udržitelného rozvoje územním plánem regulovaného území také požadavky obecní samosprávy (třetím, nepřímým pramenem pak mohou být i individuální požadavky osob, jejichž nemovitosti se v řešeném území nacházejí). Požadavek na vyloučení významné části v minulosti vymezených zastavitelných ploch (včetně sporných pozemků) vyšel z požadavku zastupitelstva obce. Tento požadavek obce přitom mohl být výsledkem vyhodnocení udržitelného rozvoje území vyloučen pouze tehdy, pokud by vyhodnocení indikovalo intenzivní potřebu zástavby sporných pozemků.

V první řadě je třeba konstatovat, že nic nenasvědčuje tomu, že by výsledkem vyhodnocení silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb pro udržitelný rozvoj území odpůrkyně mohlo v případě jeho zpracování indikovat nezbytnou potřebu zástavby sporných pozemků. Takový závěr lze i při laickém pohledu na charakteristiky území obce v podstatě vyloučit, neboť v území bylo zachováno dostatek rozvojových ploch pro bydlení (zejména jde o dodatečně zachovanou plochu Z6 o rozloze 7,53 ha, plochu Z4 o rozloze 1,3 ha, plochu Z7 o rozloze 4,58 ha, plochu Z8 o rozloze 4,57 ha a plochu Z10 o rozloze 0,99 ha), které v součtu s chatami určenými k přestavbě umožňují podle str. 14 odůvodnění územního plánu více než zdvojnásobit obytnou kapacitu rodinných domů v části Petrov, kam oba sporné pozemky spadají. Takové navýšení kapacity evidentně dostačuje i existujícímu trendu nárůstu počtu obyvatel, tak jak je zachycen na str. 7 průzkumů a rozborů území obce (cca o 1/3, tj. o 100 obyvatel mezi lety 2000 a 2007). Současně je evidentní, že v obci, jejíž zásadní silnou stránkou je vysoká kvalita životního prostředí a úzké sepětí s okolní přírodou, které se projevuje existencí velkého množství rekreačních objektů situovaných uprostřed přírody v rámci známých trampských osad, mnohdy na obtížně dostupných místech (v řadě případů pouze pěšky), by byla masivní výstavba propojující chatové oblasti s novou bytovou zástavbou jevem, který by mohl značně narušit identitu obce jako významný prvek z hlediska soudržnosti obyvatelstva. Z tohoto hlediska se přijaté řešení jeví být souladné s požadavky udržitelného rozvoje obce.

Zadruhé je pak třeba připomenout, že správnost a kvalita vstupních údajů ze zpracovaných průzkumů a rozborů území obce navrhovatelé zpochybněna nebyla (byť je tvrzeno – ne však doloženo – že důvodem bylo neumožnění přístupu k nim). Nedošlo pouze ke zhodnocení těchto dat formou SWOT analýzy. Součástí odůvodnění napadeného územního plánu však je také část C), která na 11 stranách komplexně zdůvodňuje přijaté řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. Byť ani tato část vstupní údaje nehodnotí metodou SWOT analýzy, otázkami potřebného směřování rozvoje území z hlediska zachování udržitelného rozvoje se zabývá a pro účely vyhodnocení vlivů přijaté koncepce na udržitelný rozvoj území je podle přesvědčení soudu dostačující, tj. zajišťuje, že chybějící SWOT analýza v rámci podkladů pro zpracování územního plánu nemůže mít relevantní vliv

na správnost a zákonnost výrokové části napadeného opatření obecné povahy. Lze tedy konstatovat, že tento žalobní bod nemůže být důvodem pro zrušení napadeného územního plánu.

Ve vztahu k požadavku navrhovatelů na zachování zastavitelnosti sporných pozemků v lokalitách A3 a A13 lze z odůvodnění územního plánu (str. 10) citovat: „*Požadavek zadání ÚP na redukci zastavitelných ploch oproti stávajícímu ÚPnSÚ P. byl shledán naprosto oprávněným, neboť i stávající návrh umožňuje značně rozsáhlou výstavbu (100 RD v zastavitelných plochách, 149 chat k přestavbě na bydlení a 63 proluk k zástavbě RD). Plochy vypuštěné ze zastavitelných ploch se navíc nacházely v dopravně obtížně dostupných lokalitách (lokality A2 až A11, A14, A16 a A18 zadání ÚP), kde by vybudování potřebné dopravní i technické infrastruktury bylo pro obec příliš finančně nákladné, navíc s negativním dopadem na životní prostředí v obci (zvýšení dopravní zátěže) i chatových osadách. Další vypuštěné lokality (A1, A12 a A13) se nacházely v dosud nezastavěných pohledově exponovaných místech, navíc stranou hlavní urbanizované části P. a oddělené navrhovanou přeložkou silnice II/104.*

Naprosta většina zastavitelných ploch je tedy přejata z původního ÚPnSÚ P. a nachází se v dopravně dobře dostupných lokalitách poblíž silnice II/104 (plochy Z1, Z2, Z4, Z5, Z7, Z8, Z9, Z10, Z13, Z14). Lokalita Z8 je navíc důležitá pro dopravní i urbanistické propojení původního jádra obce s novou zástavbou...“

Z uvedené dílčí citace plyne, že možnostmi udržitelného rozvoje území se pořizovatel územního plánu zabýval, vysvětlil své důvody pro přijetí daného řešení a nelze tedy hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Pořizovatel se také zabýval vnesenými námitkami navrhovatelů a v napadeném územním plánu se s nimi vypořádal odpovídajícím odůvodněním. Byť lze v některých částech pochybovat o jejich přesvědčivosti či správnosti, z hlediska přezkoumatelnosti je rozhodující pouze to, zda bylo na námitky navrhovatelů reagováno do té míry, že lze správnost takových závěrů přezkoumat v řízení před soudem. Ani rozhodnutí o námitkách navrhovatelů soud neshledává nepřezkoumatelným, neboť důvody rozhodnutí o námitkách jsou soudu z odůvodnění seznatelné. Přístup, kdy navrhovatelé považují takové odůvodnění za nesprávné, odhlédnou od něj a v důsledku toho pak dovozuji nedostatky odůvodnění, je metodologicky vadný. I nesprávné odůvodnění je odůvodněním a dává soudu prostor pro věcné projednání žaloby.

V souvislosti s věcnými důvody vynětí sporných pozemků ze zastavitelných ploch lze z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů citovat ještě následující:

„Pozemky parc. č. a, k. ú. P. u Prahy, jsou druhem pozemku orná půda, požívající ochranu zejména jako zemědělský půdní fond podle § 1 a násl. zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Ve schváleném zadání ÚP je pozemek parc. č. součástí lokality A3 a pozemek parc. č. je označen jako lokalita A13, u nichž byl uplatněn požadavek na jejich vypuštění ze zastavitelného území, vymezeného platným ÚPnSÚ, a to zejména z důvodu nemožnosti zajištění odpovídající veřejné infrastruktury, a tento požadavek byl do návrhu ÚP zapracován. V rámci uplatnění

námítky nebyl předložen žádný relevantní důkaz o tom, že by od schválení ÚPnSÚ v roce 1995 byly předmětné pozemky pro zástavbu systematicky připravovány. (...)

Vyjmutí pozemků parc. č. a, k. ú. P. u Prahy, je zcela v souladu s textovou částí odůvodnění návrhu ÚP, protože nový ÚP se vrací ke stávajícímu způsobu využití území, tj. k vymezení zastavěného území s jeho aktualizací oproti platnému ÚPnSÚ, a připouští se pouze mírný rozvoj, vymezení zastavitelných ploch, a to v souladu se schváleným zadáním, tj. projevem vůle Zastupitelstva obce P., voleným orgánem spravující obec, odůvodněné zajištěním odpovídající veřejné infrastruktury. Současná alokace pozemků parc. č. a a stav veřejné dopravní a technické infrastruktury neumožňuje jejich dostatečné kapacitní připojení.

Odůvodnění je proto v souladu se skutečností. Pozemek parc. č. o výměře 2,8 ha nelze považovat za proluku a není mezi zastavitelnými plochami. Z námítky není zřejmé, jaká zemědělská výroba je přenášena do středu obytné zástavby, v sídle P. taková plocha není. Lokalita Z5 byla zařazena do zastavitelných ploch v souladu se schváleným zadáním ÚP a umožňuje zástavbu pouze jedním RD s napojením na stávající kapacitní dopravní a technickou infrastrukturu, kdežto na pozemek parc. č. o výměře 0,68 ha by mohlo být zrealizováno až 8 RD, kde k tomu není odpovídající infrastruktura.

(...) Redukce zastavitelných ploch v novém ÚP, oproti platnému ÚPnSÚ a rozvíjení ploch zeleně, zejména lesní, přispívá jednoznačně k vyváženému vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, vyhodnocení vlivů ÚP by tak bylo samoučelné a znamenalo by neodůvodněné čerpání veřejných prostředků. Pro vytvoření nové zastavitelné plochy nedochází k odnětí lesních pozemků, jak je mylně v námítce uváděno, lokality L1 až L11 a L13 až L16, představují uvedení do souladu faktického a právního stavu zastavěných lesních pozemků stávajícími objekty rodinné rekreace se zahradami, jsou proto navrženy k vyněti.“

Namítají-li navrhovatelé, že územní plán zcela opomenul územně analytické podklady zpracované úřadem územního plánování v Černošicích, lze pouze ve shodě s odpůrkyní konstatovat, že se navrhovatelé mylí, neboť tyto podklady jsou výslovně zmiňovány v odůvodnění územního plánu na str. 6, 8, 9, 13 a 18. V čem konkrétně se mělo tvrzené nezohlednění těchto podkladů projevit, přitom navrhovatelé žádným způsobem nespecifikují, takže uplatněnou námítku nelze pojednat jinak než takto obecně.

Pokud navrhovatelé odpůrkyni vytýkají, že pořízení územního plánu zdůvodnila pouze přijetí (nového) stavebního zákona, je jejich námítka zcela nemístná. Rozhodnutí o pořízení nového územního plánu je v obecně rovněž plně v dispozici zastupitelstva obce. Ustanovení § 188 odst. 1 stavebního zákona v původním znění však uložilo obcím, aby do 5 let od nabytí účinnosti stavebního zákona (tj. do 1. 1. 2012) nový územní plán pořídily. Vyčítat odpůrkyni včasné plnění zákonné povinnosti (byť později došlo k posunutí lhůty k jejímu splnění) je nepřipadné.

Poživatel územního plánu také nebyl povinen zpracovávat územní studii, aby prokázal nemožnost využití dříve vymezených zastavitelných ploch A1 až A18, neboť takovou povinnost mu stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nestanoví.

Dále je třeba posoudit, zda územní plánem přijatému řešení brání zásada kontinuity veřejné správy a konkrétně kontinuity územního plánování. V tomto směru je třeba konstatovat, že z ničeho neplyne, že by navrhovatelům mohlo svědčit legitimní očekávání nezměnitelnosti funkčního určení jejich nemovitostí. Pokud se v navrhovateli citovaném rozsudku NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86, 2405/2011 Sb. NSS, o zásadě kontinuity územního plánování hovoří, směřuje se zde ke specifickému případu, kdy došlo k velmi rychlému přehodnocení čerstvě přijatého řešení (netransparentní a z hlediska vlastníka nečekané zatížení pozemku, který byl ani ne rok předtím k jeho požadavku převeden do zastavitelných ploch, stavební uzávěrou). V navrhovateli citovaném rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, 2106/2010 Sb. NSS, se pak NSS vůči aplikaci uvedeného principu naopak vymezuje kriticky, když nesouhlasí s argumentací pořizovatele zásad územního rozvoje, který vycházel z nezměnitelnosti řešení přijatého předchozí územně plánovací dokumentací.

V této souvislosti lze poukázat na správný argument odpůrkyně, že oba sporné pozemky byly zahrnuty do zastavitelných ploch již dlouhých 16 let a za celou tuto dobu nebylo požádáno o vydání územního rozhodnutí a nebyly činěny kroky k zástavbě těchto pozemků. Navrhovatelé nemají pravdu v tom, že jejich vlastnictví k nemovitostem bylo nesporné teprve od konce roku 2009, neboť rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 28 Co 469/2009-183, zmiňovaný navrhovateli v replice (jak soud ověřil v informačním systému Krajského soudu v Praze) se týkal obnovy restitučního řízení k parcelám p. č., st. p. a st. p., nikoliv k pozemkům sporným v nynějším řízení. I kdyby tomu tak ovšem bylo, nelze odhlédnout od toho, že postupem doby se priority rozvoje obce přirozeně mění, stejně jako se mění i volená reprezentace obce, která může mít oprávněný zájem na odlišném uspořádání území obce, než jaké bylo prosazováno v minulosti. Nejde-li o případ, kdy by šlo o netransparentní, nečekanou a věrohodně nezdůvodněnou změnu nedávných kroků obce vůči navrhovateli, nelze úspěšně argumentovat narušením legitimního očekávání. Teoreticky by bylo možné důvodně namítat, že v rámci územního plánování, kde ke změnám dochází v horizontu let (srov. např. § 55 stavebního zákona), byla narušena právní jistota navrhovatele, jestliže nově nabytý status pozemku byl opět změněn v horizontu několika měsíců či maximálně jednoho roku či dvou let, takže navrhovatel neměl šanci získanou kvalitu pozemku využít např. formou podání řádné žádosti o vydání územního či stavebního povolení. Nelze se však dovolávat nezměnitelnosti stavu, jehož trvání několikrát přesahuje stavebním zákonem předpokládané lhůty pro aktualizaci územně plánovací dokumentace, není-li konkrétními kroky obce v bezprostřední minulosti u navrhovatele důvodně vyvoláno očekávání, že stávající status pozemku bude i v nejbližší době zachován. Nikdo totiž nemůže legitimně očekávat, že veřejnoprávní limity pro užívání jeho nemovitosti budou neměnné. V opačném případě by totiž byla obec zcela připravena o reálnou možnost rozhodování o svém území v rámci procesu územního plánování.

Navrhovatelé sami přiznávají, že je odpůrkyně dopředu informovala o svém negativním stanovisku k výstavbě na jejich pozemcích, tudíž eventuální legitimní očekávání navrhovatelů již dávno muselo pominout. Samotný fakt, že vlastnické právo navrhovatelů bylo údajně zpochybňováno v řízení před soudem, na zánik tvrzeného legitimního očekávání, že sporné pozemky bude možné zastavět, nemohlo mít vliv, neboť legitimní očekávání musí být v převážné míře založeno vnějšími objektivními okolnostmi – subjektivní přesvědčení navrhovatelů je pouze jednou z jeho dílčích podmínek (byť jde o podmínku *conditio sine qua non*). Zmínované další důvody, proč navrhovatelé nevyužili oprávnění stavět na sporných pozemcích, jsou pro legitimní očekávání navrhovatelů také nevýznamné. Ostatně vlastní negativní stanovisko odpůrkyně ještě nemohlo znamenat nemožnost výstavby na pozemcích, neboť v územním a stavebním řízení není souhlasné stanovisko obce nezbytnou podmínkou úspěchu žádosti. Tato řízení jsou totiž vedena čistě v přenesené působnosti obce, na rozdíl od procesu přijetí územně plánovací dokumentace, v němž se naopak zcela zásadní měrou projevuje samostatná působnost obce. Pokud se navrhovatelé ztotožňují se závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 1/2013-120, zde je třeba uvést, že Krajský soud v Praze se s nimi nezotožňuje, neboť přílišnou měrou upozadňují (ne-li dokonce přehlíží) ústavně garantované právo obce na samosprávu. Lze také poukázat na skutečnost, že zmíněné rozhodnutí bylo v mezidobí zrušeno rozsudkem NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOS 3/2013-29. Vůle občanů obce vyjádřená většinovým hlasováním zvolených zastupitelů obce představuje právě onen veřejný zájem (resp. in concreto protichůdné, čl. 100 odst. 1 Ústavy garantované právo odpůrkyně), který je způsobilý vyvažovat vlastnické právo navrhovatelů, jež je přijatým územním plánem nepochybně zasaženo. Změnou okolností odůvodňující nové definování územně plánovací dokumentace pak může být (vedle změny právní úpravy v podobě přijetí nového stavebního zákona, na niž odpůrkyně správně poukázala v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů) právě i změna vůle občanů obce vyjádřená zvolením zastupitelstva s odlišným volebním programem (ale např. také vyjádřená ve výsledku místního referenda) spojená s plynutím času, které s sebou přináší dílčí posuny komplexních společenských podmínek, v jejichž rámci se proces územního plánování odehrává a jež také musí respektovat. To samozřejmě neznamená, že vůle samosprávného společenství občanů může libovolně zasahovat v procesu územního plánování do taktéž ústavně garantovaných vlastnických práv majitelů nemovitostí v obvodu obce. Limity pro vyvážení těchto konkurujících zájmů je třeba nalézt testem proporcionality.

Ve vztahu k otázce přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je třeba nejprve upozornit na související klíčová východiska konstantní judikatury NSS, plynoucí předně z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 AOS 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Podle NSS je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnických (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedených zásad může územním plánem dojít k ome-

zením vlastníka nebo v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady.“ V odst. 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*“ Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle.

S ohledem na specifickou podobu procesu územního plánování, jeho význam pro další rozvoj příslušného území i ústavně garantované právo územních samosprávy celků na výkon samosprávy (srov. čl. 99 a násl. Ústavy), však soudní přezkum proporcionality příslušné územně plánovací dokumentace nepochybně musí mít své limity. Tyto limity, které lze dovodit z relevantní právní úpravy (viz zejm. § 43 a násl. stavebního zákona) i ze soudní judikatury, spočívají především jak v nezbytném omezení možností zásahů soudu do samotného procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tak i v legitimních požadavcích kladených na aktivitu a postup subjektů dotčených územně plánovací dokumentací v průběhu přijímání této dokumentace.

Ve vztahu k míře zásahů soudu do procesu územního plánování lze předně upozornit na závěry rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 AOS 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž tento soud v rámci přezkumu územně plánovací dokumentace vyslovil, že „*jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (...) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybo-*

vala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické podmínky konkrétní obce. V procesu územní regulace je třeba vyvažovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území, spočívající v rovnovážném vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, jakož i ekonomický rozvoj a soudržnost místní komunity (srov. též závěry NSS uvedené v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42). Jak NSS ve své judikatuře v této souvislosti dále zdůraznil, v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Stejně tak NSS poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že je třeba se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídit zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Do procesu hodnocení proporcionality řešení přijatého územním plánem naopak nevstupuje otázka náhrady za omezení vlastnického práva. Pokud navrhovatelé poukazují na rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, přehlédlí, že tento názor byl následně překonán rozhodnutím rozšířeného senátu NSS, a to usnesením ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, v němž byly vysloveny následující právní věty:

„V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“

VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“

V rámci hodnocení proporcionality je třeba konstatovat, že cíl vytknutý zastupitelstvem obce v podobě redukce zastavitelných ploch je nepochybně cílem spadajícím do pravomoci zastupitelstva a tento cíl je opřen i o legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, jak bylo opakovaně vyhodnoceno v předchozích rozsudcích NSS a Krajského soudu v Praze zabývajících se přezkumem napadeného územního plánu. Stejně tak je zjevné, že změna funkčního využití mj. i sporných pozemků navrhovatele ze zastavitelného území na pozemky nezastavitelné umožňuje naplnění vytčeného cíle redukce rozsahu zastavitelných ploch.

Výběr pozemků, které byly přeřazeny mezi nezastavitelné, také navzdory tvrzení navrhovatelů nevykazuje známky diskriminačního přístupu. Stejný osud jako pozemky navrhovatelů stihl i množství pozemků jiných vlastníků, nejedná se tedy v žádném případě o zadání či výběr pozemků, jehož cílem by bylo schválně poškodit právé majetkovou sféru navrhovatelů. Pokud navrhovatelé namítají, že současně došlo i k vymezení nových zastavitelných ploch, soud zjistil, že oproti předchozímu územnímu plánu nově vymezované zastavitelné plochy Z5, Z9 a Z13 mají pouze minimální plošný rozsah (v součtu méně než 1 ha, jsou určeny vždy pouze pro jednotlivou stavbu (resp. dva domy v případě Z9) a dle všeho reagují pouze na konkrétní situaci v území. Rozhodně však nepředstavují protiváhu a náhradu za rozsáhlé pozemky, jež byly napadeným územním plánem přeřazeny do nezastavitelných ploch. Přesvědčení navrhovatelů, že byli zkráceni na vlastnickém právu jen proto, aby jiní mohli být zvýhodněni, postrádá reálný základ. Pozemky, jejichž zastavitelnost byla zachována, pak odpovídají logickému požadavku zastupitelstva, aby se rozvojové plochy nacházely v blízkosti hlavní komunikace procházející obcí. Z tohoto požadavku výrazněji vybočuje pouze plocha Z6, jejíž zastavitelnost však byla zachována (v rozporu s původním požadavkem obce) pouze z důvodu, že již byla vydána územní rozhodnutí na výstavbu v této ploše. Pozemek p. č. se však nachází ještě dále od hlavní komunikace, než plocha Z6, a až za bezprostředně sousedícím pozemkem p. č., jehož přeřazení mezi nezastavitelné plochy obstálo v řízení před Krajským soudem v Praze pod sp. zn. 50 A 4/2012. Situace pozemku p. č. je se sousedním pozemkem v podstatě totožná a soud nemá důvod stanovisko vyslovené v rozsudku ze dne 20. 7. 2012, č. j. 50 A 4/2012-97, ani v tomto případě měnit, neboť ob stojí ve vztahu k sousednímu pozemku navrhovatelů. Pozemek p. č. je dosti svažitý, bezprostředně k němu nevede pozemní komunikace a ze západu navazuje na zástavbu rekreačních objektů oddělenou od obytné části obce. Ze severovýchodu pak navazuje na území určené k zástavbě rodinnými domy (Z6), které původně obec také hodlala ze zastavitelných ploch vyřadit, nicméně s ohledem na skutečnost, že pro výstavbu domů v této lokalitě již bylo vydáno územní rozhodnutí, byla nucena ze svého požadavku ustoupit.

Jak uvedla odpůrkyně v rámci napadeného územního plánu, přivedení technické infrastruktury a komunikací na jižní svahy nad Sázavou (kde se nachází i pozemek p. č.), je nejen otázkou finančně a technicky náročnou, ale také problematickou z hlediska ochrany životního prostředí. I pozemek p. č. totiž na jižní straně hraničí s lokálním biocentrem a v jeho sousedství se nachází zalesněný pruh na pozemcích p. č. a p. č.. Za těchto okolností byl při výběru pozemků, které budou v rámci racio-

nalizace rozvojových ploch obce přeřazeny zpět do nezastavitelných ploch, pozemek p. č. i dle přesvědčení soudu jasnou a srozumitelnou volbou.

Mají-li navrhovatelé za to, že odpůrkyně mohla postupovat i šetrnějším způsobem, například podmíněním zástavby pořízením regulačního plánu či územní studie, soud považuje přístup odpůrkyně za správný, neboť přijaté řešení je logickým způsobem odstupňováno. Pozemek p. č. patří mezi od hlavní silnice nejvzdálenější a nejhůře dostupné původně zastavitelné lokality v obci P. Při rozhodnutí o omezení zastavitelných ploch proto bylo logické, že bude ze zastavitelných ploch vyřazen zcela. Oproti tomu o něco dostupnější plocha Z6 nakonec s přihlédnutím k míře rozpracovanosti stavebních záměrů v této lokalitě v zastavitelných plochách ponechána byla, avšak právě za podmínky zpracování regulačního plánu. Nejdostupnější lokality pak v zastavitelných plochách byly ponechány bez dalších podmínek. Postup odpůrkyně tedy soud i z tohoto hlediska shledává racionálním.

Jiná je ovšem situace pozemku p. č. Tento pozemek je dobře dopravně dostupný, neboť na jeho hranu s pozemkem p. č. je přivedena vyasfaltovaná komunikace. Pozemek bezprostředně navazuje na novou zástavbu v obci, pod sousední ulicí N. b. (vyjma samotné krátké odbočky k pozemku navrhovatelů) je vedena potřebná infrastruktura v podobě vodovodu, dešťové a splaškové kanalizace, na hraně pozemku (přesněji řečeno z druhé strany potenciální komunikace navazující na odbočku z ulice N. b.) je vedeno elektrické vedení 22 kV. Pozemek je situován ve svahu nad hlavní silnicí směrem k sedlu mezi vrcholem Ďábel a vyvýšeninou na východním konci obce P. S ohledem na umístění nad obcí je nepochybně pravdou, jak se uvádí v odůvodnění napadeného územního plánu na str. 10, že by šlo o výstavbu na pohledově exponovaném místě. Nepatříčně však vyznívá argumentace, že by šlo o výstavbu stranou hlavní urbanizované části P. a odděleně navrhovanou přeložkou hlavní silnice. Pozemek p. č. totiž bezprostředně navazuje na stávající obytnou zástavbu ve východní části P., kterou odpůrkyně hodlá tak jako tak rozšiřovat novou zástavbou v plochách Z4 a Z5. Přitom nově vymezovaná plocha Z5 má identické parametry, kterými územní plán argumentuje v neprospěch zastavitelnosti pozemku p. č., neboť se nachází v podstatě na vrcholku vyvýšeniny na východní straně obce. Právě v kontrastu s plochou Z5 lze jen stěží nalézt rozumné argumenty, proč má být připuštěna výstavba osamocené domy na severním konci ulice K. S. (na severní straně zelené turistické stezky), když veškerá zástavba je jen na jižní straně této stezky, a naopak výstavba na pozemku navrhovatelů je nepřipustná. Lze také připome-

nout, že pozemek p. č. byl v původním územním plánu zařazen (na rozdíl od p. č.) do I. etapy výstavby, tj. i z tohoto důvodu je jeho vynětí ze zastavitelných ploch mnohem překvapivější. Pozemek p. č. je sice rozlehlejší než plocha Z5 (v odůvodnění námitek navrhovatelů odpůrkyně uvádí, že může být určen pro zástavbu až osmi rodinnými domy), nicméně nejedná se o natolik rozlehlou plochu, že by její zastavění bylo vyloučeno. Ostatně počet nových rodinných domů lze územním plánem do jisté míry také regulovat.

Odpůrkyni sice svědčí právo rozhodnout o tom, kde její zastavitelné území bude končit a kam se již obec rozšiřovat nebude. Takové právo plynoucí z ústavně garantovaného práva na samosprávu se však v situaci, kdy v minulosti již o zastavitelnosti určitého území obec rozhodla, stává právem limitovaným, neboť tento nový zásah musí obstát při posouzení z hlediska proporcionality z tohoto plynoucího nového omezení ústavně garantovaného vlastnického práva k pozemku. S ohledem na plynutí času od původní změny územního plánu případné legitimní očekávání navrhovatelů sice zcela vymizelo, to však nemění nic na tom, že vlastnické právo navrhovatelů je novým omezením využitelnosti pozemku nepřiznivě dotčeno. V takové situaci je třeba právo na samosprávu s právem vlastnickým vyvážit. V situaci, kdy však odpůrkyně nepředložila dostatečné důvody pro omezení zastavitelnosti pozemku p. č. (argumentace vyjádření směřuje v zásadě jen k pozemku p. č.), nemůže přijaté omezení vlastnického práva obstát. Navrhovatelé totiž ve vztahu k pozemku p. č. mají pravdu v tom, že není vysvětleno a nelze vůbec dovodit, proč v případě tohoto pozemku odpůrkyně nemohla přistoupit k mírnějšímu omezení v podobě ponechání pozemku v zastavitelných plochách se stanovením vhodných podmínek pro umístění budoucí zástavby, tak aby výstavba na pohledově exponované lokalitě nenarušovala identitu obce, vyrůstala jen postupně v návaznosti na již realizovanou zástavbu a nezatížila obec nadměrnými výdaji na zřízení odboček technické infrastruktury, popř. se stanovením povinnosti zpracovat územní studii či regulační plán, který potřebu a rozsah obdobných podmínek podrobně prozkoumá.

S ohledem na uvedené proto soud přistoupil s účinností ke dni vyhlášení tohoto rozsudku ke zrušení napadeného územního plánu ve vztahu k pozemku p. č., neboť v tomto směru přijatá regulace vlastnictví navrhovatelů v územním plánu přesáhla spravedlivou míru a jí zakotvené řešení je z hlediska nutnosti vyvážení vlastnického práva navrhovatelů s právem odpůrkyně na samosprávu nepřiměřené. Ve zbytku však byl shledán návrh nedůvodným.

