



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatele: Ing. M.M., zastoupeného Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem, se sídlem Praha 1, Jánský vršek 13, proti odpůrci: obec Hory, se sídlem Jenišov, Hory 47, zastoupeného JUDr. Ludvíkem Černým, advokátem, se sídlem Praha 8, Turnovská 379/7, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 – změny č. 8 územního plánu sídelního útvaru Hory – schváleného usnesením zastupitelstva obce Hory č. 68/5/11 ze dne 9. 5. 2011,**

t a k t o:

- I. **Opatření obecné povahy č. 1/2011 – změna č. 8 územního plánu sídelního útvaru Hory – schválené usnesením zastupitelstva obce Hory č. 68/5/11 ze dne 9. 5. 2011 se z r u š u j e dnem právní moci tohoto rozsudku .**
- II. **Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 34.603,- Kč, k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Martina Škrabala, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .**

O d ů v o d n ě n í

Návrhem ze dne 15. 5. 2014 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy - změny č. 8 územního plánu sídelního útvaru Hory - schváleného usnesením zastupitelstva obce Hory č. 68/5/11 ze dne 9. 5. 2011 (dále též jen „*opatření obecné povahy*“ nebo „*Změna č. 8*“). Odpůrcem je v tomto případě obec Hory (dále též jen „*odpůrce*“ nebo „*pořizovatel*“).

Změna územního plánu se vydává dle § 55 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále

těž jen „stavební zákon“), formou opatření obecné povahy. O vydání změny č. 8 územního plánu sídelního útvaru Hory rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na zasedání konaném dne 9. 5. 2011 usnesením č. 68/5/11. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 10. 5. 2011 a sejmuta dne 25. 5. 2011. Dle § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 větou třetí správního řádu dne 25. 5. 2011. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení byla splněna.

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

V případě působnosti je třeba rozlišovat působnost věcnou a místní. Hledisko věcné působnosti určuje, který konkrétní orgán o vydání opatření obecné povahy rozhoduje. Věcná působnost zastupitelstva obce k vydání územního plánu je přímo stanovena v § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Z napadeného opatření obecné povahy a z usnesení č. 68/5/11 ze zasedání zastupitelstva obce Hory konaného dne 9. 5. 2011 v zasedací místnosti Obecního úřadu Hory vyplývá, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo obce, tedy orgán věcně příslušný.

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

[I] Návrh

Navrhovatel se domáhal zrušení celého opatření obecné povahy, když prizmatem algoritmu přezkumu vyjedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 (tento i další zde zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), namítal, že 1) k vydání opatření obecné povahy nedošlo zákonem předepsaným způsobem, 2) opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem a 3) je neproporcionální. Navrhovatel dovozoval svoji aktivní žalobní legitimaci od toho, že je vlastníkem několika pozemků v k.ú. Jenišov, které sousedí s územím dotčeným Změnou č. 8.

[I] Nezákonnost postupu při přijímání opatření obecné povahy

[1a] Nesoulad původně zpracovávaného návrhu Změny č. 8 s původním zadáním

Navrhovatel poukázal na to, že v části „c“ zadání označené jako „Požadavky na rozvoj území obce“ bylo uvedeno, že „obec chce v novém zastavitelném území, vymezeném změnou č. 8 ÚPnSÚ, umožnit realizaci scházejícího občanského vybavení v rámci ploch pro bydlení, umožnit provedení páteřních inženýrských sítí - kanalizace a vedení vysokého napětí elektro

22 kV.“. V této, dle navrhovatele stěžejní části zadání vymezující základní požadavky na obsah Změny č. 8, nebylo ani zmínky o jakémkoli vymezení nového zastavitelného území pro výrobu a sklady. Přestože bylo na několika dalších místech zadání okrajově zmiňováno takové využití Změnou č. 8 dotčené plochy [např. úvod v rámci obecného vymezení smyslu a cíle Změny č. 8, v části „h“ Hluk: „ (...) u silnice je v dotyku s komunikací navrhována plocha pro komerci, nerušící výrobu a sklady (...)]“, byl navrhovatel přesvědčen, že původně nebylo požadavkem odpůrce (resp. nebylo tak v části zadání stanovící požadavky na rozvoj obce výslovně uvedeno), aby Změnou č. 8 bylo řešeno vymezení nové plochy pro výrobu a sklady. Pokud tedy bylo následně opatřením obecné povahy řešeno i vymezení nové plochy pro výrobu a sklady, byl takový postup v příkrém rozporu s původním zadáním.

[1b] Oprava parametrů Změny č. 8 v průběhu její přípravy

Navrhovatel považoval za zásadní porušení stavebního zákona to, že v průběhu procesu přípravy Změny č. 8 došlo k významné změně jejích parametrů, a přesto bylo v procesu nadále pokračováno, jako kdyby šlo stále o stejnou změnu územního plánu.

Konkrétně, v důsledku původně nesouhlasného stanoviska Magistrátu města Karlovy Vary, odboru životního prostředí, i Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, s odnětím plochy dotčené Změnou č. 8 ze zemědělského půdního fondu (dále též jen „ZPF“) a jejím novým vymezením jakožto plochy zastavitelné, ve fázi projednávání návrhu Změny č. 8 ve smyslu § 50 stavebního zákona, došlo na podzim roku 2010 k zásadní úpravě návrhu Změny č. 8. Tato úprava spočívala v tom, že plocha území označená jako 8/C byla oproti původnímu zadání a návrhu, dle nichž měla být využita jako plocha SV(O), tj. především k bydlení (odkaz vyznačené části zadání Změny č. 8 a návrhu Změny č. 8 z února 2010), upravena tak, aby byla zcela vypuštěna funkce bydlení a plocha 8/C byla nadále vymezována jako plocha pro umístění drobné výroby a občanské vybavenosti. V návrhu Změny č. 8 původně vymezená plocha smíšeného venkovského bydlení (SV) byla tedy na základě nesouhlasného vyjádření dotčených orgánů změněna na plochu se smíšenou funkcí pro nerušící drobnou výrobu, komerci a možnou občanskou vybavenost (VN/SO). K této úpravě přistoupil pořizovatel v přímém důsledku zmíněných negativních stanovisek, když se domníval, že převedením dotčené plochy pod jiné využití obejde podmínku prokázání nemožnosti využít jiné zastavitelné plochy ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona, když v obci Hory byl dostatek již vymezené zastavitelné plochy určené k bydlení. Pořizovatel se domníval, že u ploch pro jiné využití bude prokázání splnění této podmínky jednodušší. Orgány ochrany ZPF (jak Magistrát města Karlovy Vary, odbor životního prostředí, tak Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství) na základě této změny změnily svá nesouhlasná stanoviska na stanoviska souhlasná, a některé další dotčené orgány podaly svá doplňující stanoviska. Ta však byla vydána na základě oznámení o veřejném projednání ve smyslu § 52 stavebního zákona, což bylo mimo rámec postupu předpokládaného stavebním zákonem. Navrhovatel byl přesvědčen, že v důsledku takové zásadní změny mělo být postupováno procesem změny zadání či alespoň návrhu, k němuž měly mít možnost znovu se vyjádřit dotčené orgány, obce a další veřejnoprávní subjekty postupem podle § 50 stavebního zákona. Tím, že pořizovatel tuto změnu pouze provedl, ovšem formálně ji znovu neprojednal, dopustil se zásadního porušení procesních pravidel pro přijímání územního plánu a jeho změn. Výslovně tak stanoví stavební

zákon v aktuálně účinném znění (§ 51 odst. 3), přičemž, dle přesvědčení navrhovatele, nešlo v případě tohoto ustanovení o koncepční změnu, nýbrž pouze o upřesnění procedury, která materiálně byla shodná již dříve. Došlo-li k natolik významnému zásahu do návrhu Změny č. 8, měl být tento projednán opět postupem popsáním v § 50 stavebního zákona zcela od začátku a nemělo být pokračováno veřejným projednáním ve smyslu § 52 stavebního zákona. V této souvislosti navrhovatel zdůraznil, že veřejné projednání podle § 52 stavebního zákona rozhodně není fůrem, kde by se k návrhu Změny č. 8 měly vyjadřovat dotčené orgány. Ty jsou primárně účastny za účelem informování veřejnosti o obsahu územního plánu. Z tohoto důvodu ostatně pořizovatel neumožnil Krajské hygienické stanici Karlovarského kraje (dále též jen „KHS“ nebo „*krajská hygienická stanice*“) uplatnit v rámci veřejného projednávání své negativní stanovisko. Je zřejmé, že pořizovatel umožnil tento postup účelově, aby nemusel znovu procházet celou procedurou změny územního plánu a urychlil tak přijetí Změny č. 8. Navrhovatel vyslovil obavu, že některé subjekty nemusely tuto změnu vůbec postřehnout a že jejich původní souhlasná stanoviska (resp. nevyjádření stanoviska) by při zohlednění této změny již nemohla být považována za aktuální. Navrhovatel byl přesvědčen, že se jednalo o závažné porušení stavebního zákona, které mělo za následek nezákonnost opatření obecné povahy.

[1c] Nové zadání

Navrhovatel dovodil, že výše zmíněnou procesní nesrovnalost se odpůrce pokusil odstranit tím, že zastupitelstvo obce Hory revokovalo dne 14. 3. 2011 své usnesení č. 2/2010, bod č. 7, ze dne 8. 2. 2010 (tj. usnesení, kterým bylo schváleno původní zadání Změny č. 8) a schválilo upravené zadání změny č. 8 územního plánu sídelního útvaru Hory. Změna spočívala v tom, že v původním zadání byla plocha označená jako 8/C vymezena jako SV(O), tedy plocha určená především pro bydlení, což v novém zadání absenteje a je nahrazeno plochou pro drobnou výrobu a občanskou vybavenost.

Vzhledem k tomu, že šlo o nové zadání (původní zadání nebylo usnesením upraveno, ale revokováno a přijato nově), byl navrhovatel přesvědčen, že po 14. 3. 2011 mělo být postupováno způsobem popsáním v § 50 a násl. stavebního zákona, a to od samého počátku. Dotčeným orgánům a dalším subjektům vystupujícím v procesu územního plánování mělo být umožněno vyjádřit se k novému zadání a na jeho základě zpracovanému návrhu Změny č. 8 (shodně např. stanovisko Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 17. 2. 2011). Tím, že k tomu nedošlo, byla vážným způsobem porušena procesní pravidla stanovená stavebním zákonem pro přijímání územního plánu. Navrhovatel podotkl, že pořizovatelem byla upravená dokumentace Změny č. 8 fakticky používána již před schválením nového zadání Změny č. 8 zastupitelstvem, a to především pro potřeby komunikace s orgány ochrany ZPF pro účely změny jejich původního negativního stanoviska. Je tedy zřejmé, že odpůrce se snažil mimo rámec postupu souladného se zákonem bagatelizovat změnu dokumentace a využít již vydaná stanoviska dotčených orgánů, přestože ta se vyjadřovala k dokumentaci, která již nebyla (alespoň částečně) předmětem schvalování. Takový postup navrhovatel považoval za zjevně nezákonný.

Navrhovatel dále připomněl, že jediné společné jednání ve smyslu § 50 odst. 2 stavebního zákona se konalo dne 20. 5. 2010, tedy deset měsíců před schválením nového

zadání Změny č. 8; logicky tak šlo o společné jednání k původnímu návrhu. Navrhovatel byl přesvědčen, že pokud došlo k revokaci původního zadání a přijetí zadání nového, nebylo bez dalšího možné pokračovat v již zahájené proceduře přijímání Změny č. 8, ale měla být zahájena procedura nová. V té by navíc ani nebyly použitelné původní podklady, neboť ty se vyjadřovaly k návrhu, který obsahoval vymezení části území pro bydlení, což v novém zadání zcela absentuje a je nahrazeno plochou pro drobnou výrobu a občanskou vybavenost. Jednalo se o odchýlné vymezení, k němuž mohly mít dotčené orgány naprosto odlišná stanoviska. Tím, že pořizovatel pokračoval v původním procesu schvalování Změny č. 8, porušil procesní pravidla stanovená stavebním zákonem pro přijímání územního plánu, a zároveň znemožnil dotčeným orgánům řádně posoudit upravený návrh Změny č. 8.

[1d] Stanovisko krajské hygienické stanice

Dle navrhovatele došlo v souzené věci ve dvou případech k zásadní manipulaci se stanovisky Krajské hygienické stanice Karlovarského kraje, když *(1da)* pořizovatel uvedl KHS KV v omyl, a *(1db)* následně po provedení úpravy Změny č. 8 ignoroval její upravené stanovisko.

(1da) Stanovisko krajské hygienické stanice k původnímu návrhu Změny č. 8

Krajská hygienická stanice ve svém nesouhlasném stanovisku ze dne 11. 9. 2009 uvedla, že „*plocha navrhované změny těsně navazuje na plochy bydlení a umístění předem nedefinovaných staveb (např. i velkokapacitních skladových hal) může být zdrojem obtěžování zejména hlukem z dopravy.*“. KHS dále mj. zmínila, že plocha dotčená Změnou č. 8 navazuje na rozsáhlé plochy bydlení jak v obci Hory, tak zejména v sousedním katastru (Jenišov - Pod Rohem). Navrhovatel tuto skutečnost zdůraznil i s ohledem na otázku aktivní legitimace k podání návrhu, když z úvahy KHS jednoznačně vyplývalo, že vlastníci nemovitostí v lokalitě Pod Rohem mohou být opatřením obecné povahy negativně dotčeni.

Pořizovatel reagoval na toto stanovisko dopisem ze dne 4. 11. 2009, kde uvedl, že *a)* v území budou navrhovány plochy pouze pro drobnou výrobu a sklady, přičemž v územně plánovací dokumentaci budou vymezeny přípustné a nepřípustné stavby, a *b)* území sousedí s kapacitní komunikací I/6 Karlovy Vary - Cheb, která je hlavním zdrojem zátěže pro obytná území na katastrech Hory a Jenišov. V návaznosti na to krajská hygienická stanice následně svoje stanovisko změnila na souhlasné.

Navrhovatel upozornil na to, že *a)* opatření obecné povahy neobsahuje vymezení nepřípustných staveb, umožňuje umístění i velkokapacitních skladových hal (čehož se KHS v původním stanovisku výslovně obávala a spatřovala v tom významně negativní faktor), a *b)* v rámci procesu pořizování Změny č. 8 byla zcela opomenuta skutečnost, že mimo zastavěné území obcí Hory a Jenišov byla v té době nově vybudována a zprovozněna rychlostní komunikace R6, v důsledku čehož byly všechny reference k zatížení lokality hlukem a dalším znečištěním z komunikace I/6 zjevně nesprávné. Bylo tedy zřejmé, že pořizovatel argumentoval ve své odpovědi účelově a uvedl dotčený orgán v omyl (lhostejno, zda vědomě, či nevědomě), přičemž pokud by dotčenému orgánu byly známy relevantní skutečnosti, je vysoce pravděpodobné, že by setrval na svém původním negativním

stanovisku, v důsledku čehož by nebylo možné dále postoupit v procesu přijímání Změny č. 8. Z vyjádření KHS bylo možné nepřímou dovést, že velkokapacitní skladové haly (které výslovně označila za potenciální zdroj obtěžování hlukem) by měly být v opatření obecné povahy uvedeny jako nepřípustné stavby pro plochu VN/SO. Tak tomu však není. Lze tedy dovést, že opatření obecné povahy nerespektuje požadavky stanoviska krajské hygienické stanice.

(1db) Stanovisko krajské hygienické stanice k upravenému návrhu Změny č. 8

Stran nehodících se stanovisek k upravenému návrhu Změny č. 8 navrhovatel zdůraznil, že odpůrce odmítl přijmout v důsledku jím provedené úpravy Změny č. 8 změněné stanovisko KHS, které bylo k upravenému znění negativní. Pořizovatel uvedl, že svoje stanovisko měla krajská hygienická stanice uplatnit v rámci společného projednání, kde však byla předložena ještě neupravená dokumentace, a KHS se tak nemohla efektivně vyjádřit k následně provedené úpravě návrhu. V původním návrhu totiž pro plochu označenou ve Změně č. 8 jako 8/C žádné přípustné využití pro zábavní zařízení nebylo.

Stanovisko KHS ovšem negativně hodnotilo možnost umístění zábavních zařízení (diskotéky) v ploše VN/SO (konkrétně ploše označené jako 8/C), jelikož se jedná o zařízení s rušícím vlivem na okolní zástavbu. S touto námitkou, která nemohla být z logiky věci vznesena v rámci společného projednání, jelikož v té době ještě takové využití plochy 8/C navrženo nebylo, se však pořizovatel věcně nijak nevypořádal, a to ani v průběhu procesu přípravy Změny č. 8 ani v rámci odůvodnění opatření obecné povahy. Je tedy zřejmé, že opatření obecné povahy je v části vymezující plochu 8/C jako VN/SO, kde je výjimečně přípustné umístění zábavních zařízení, v přímém rozporu s požadavkem krajské hygienické stanice, jakožto dotčeného orgánu dohlížejícího nad dodržováním požadavků na ochranu veřejného zdraví ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, přičemž tento požadavek byl v rámci procesu přijímání Změny č. 8 artikulován a pouze v důsledku nezákonného postupu odpůrce nebyl zahrnut do opatření obecné povahy.

[1e] Nesprávný podklad pro posouzení krajským úřadem

Ze stanoviska Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 17. 2. 2011 (které tak bylo vydáno několik měsíců po provedení předmětné změny ve vymezení plochy označené v opatření obecné povahy jako 8/C) jednoznačně vyplývalo, že se vyjadřoval k původní verzi návrhu Změny č. 8, když zde bylo mj. uvedeno: „*Změna č. 8 ÚPn SÚ Hody navrhuje (...) změnu plochy s funkčním využitím orná půda na plochu s funkčním využitím smíšeným - obytná funkce s občanskou vybaveností*“. Navrhovatel zdůraznil, že posouzení krajským úřadem ve smyslu § 51 stavebního zákona bylo vydáno k návrhu Změny č. 8, který již nebyl aktuální (tedy k tomu, kde bylo předpokládáno využití plochy 8/C jako smíšené s obytnou funkcí). Kladné stanovisko k již upravenému návrhu vydal Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, již 29. 12. 2010. Posouzení neaktuálního návrhu je z hlediska požadavků stavebního zákona nutno považovat za nepoužitelné. Opatření obecné povahy bylo tedy vydáno, aniž byl splněn požadavek § 51 stavebního zákona, tj. aniž by bylo vydáno posouzení krajským úřadem.

[1f] Neaktuální podklady SEA

Rovněž stanovisko SEA z března 2010 bylo z logiky věci zpracováno k variantě původní, obsahující vymezení části území jako plochy smíšené bydlení venkovského. Nelze vyloučit, že v případě jiného vymezení této plochy (konkrétně plochy pro výrobu, služby a občanskou vybavenost) by výsledek vyhodnocení vlivů dopadl jinak. Posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno v rozporu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a stavebního zákona. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí nemá náležitosti předepsané v příloze č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí bylo zpracováno povrchně a neúplně, v některých částech rovněž vnitřně rozporně. V důsledku těchto pochybení pak neobstálo ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vycházející z posouzení SEA, které je povinnou náležitostí opatření obecné povahy.

[1g] Zásadní změna okolností v průběhu procesu přijímání Změny č. 8

V souvislosti se stanovisky dotčených orgánů předloženými v průběhu pořizování Změny č. 8 navrhovatel považoval za nutné zmínit fakt, že všechna vyjádření dotčených orgánů byla vydána ještě před zprovozněním komunikace R6, konkrétně jejího úseku vedoucího vedle obce Hory. Například, krajská hygienická stanice vydala opravné stanovisko ze dne 2. 12. 2009 (původní bylo nesouhlasné) s odkazem na to, že dotčené území přímo sousedí s kapacitní komunikací I/6, která je hlavním zdrojem hlukové zátěže pro obytná území v katastrech Hory a Jenišov, přičemž objekty pro drobnou výrobu, jejichž umístění bude umožněno Změnou č. 8, mají tvořit protihlukovou bariéru proti hlukovému znečištění z této komunikace.

Navrhovatel připomněl, že v červnu 2010 (tedy v průběhu procesu přijímání Změny č. 8) byl zprovozněn úsek R6 Jenišov - Hory a o dva měsíce později úsek Hory - Nové Sedlo. Do doby zprovoznění tohoto úseku byla veškerá doprava v úseku Karlovy Vary - Chomutov vedena přes obce Jenišov a Hory po komunikaci I/6. Ta prochází v těsném sousedství území řešeného Změnou č. 8. Před zprovozněním zmiňovaného úseku R6 byla na komunikaci I/6 zaznamenána hodnota RPDÍ (roční průměr dopravní intenzity) přibližně 18.000 vozidel denně. Po zprovoznění silnice R6 byla významná část tohoto tranzitního provozu přesunuta na ni a komunikace I/6 začala sloužit pro místní dopravní obslužnost. Tranzit (zejména nákladní dopravy) skrze obce Hory a Jenišov prakticky vymizel a ve stejném úseku je nyní hodnota RPDÍ přibližně 6.000 vozidel denně. V důsledku otevření R6 tedy došlo ke snížení dopravy na třetinu původního objemu. Ještě před přijetím opatření obecné povahy tak hlukové zatížení z komunikace I/6 výrazně pokleslo a tento argument ztratil na důležitosti. Přestože doprava byla přesunuta pouze o několik stovek metrů severněji na komunikaci R6, je zřejmé, že tento přesun měl blahodárné důsledky pro obyvatele obytných zón v dotčeném území. Již přesun o několik desítek či stovek metrů pochopitelně představuje výrazné snížení hlukové zátěže, nehledě na to, že na R6 je doprava významně plynulejší a došlo tedy i ke snížení hluku a emisí vznikajících při opakovaném brzdění a rozjíždění vozidel v obytné zástavbě, když vozidla projížděla přímo zastavěným územím obcí Hory a Jenišov. Argumentace pořizovatele o možných pozitivních důsledcích vymezení plochy pro výrobu/skládování, kde budou objekty sloužit zároveň jako protihluková bariéra, v tomto světle do značné míry ztratila

smysl a případný kladný přínos skladů, resp. budov pro výrobu, pro odhlučnění sousední obytné zóny od provozu po komunikaci I/6 bude pouze marginální. Naopak, význam s nimi souvisejícího hluku z ploch výroby/skladování (včetně související dopravy), který se při původním dopravním zatížení komunikace I/6 mohl zdát marginální, výrazně vzroste.

[1h] Zveřejňování dokumentace

Dle navrhovatele bylo z některých vyjádření možné dovodit, že s největší pravděpodobností nebyly na úřední desce obce Hory zveřejněny některé části dokumentace Změny č. 8 (např. návrh zadání), ale bylo zveřejněno pouze oznámení o projednání, což je v rozporu s § 26 správního řádu a § 47 stavebního zákona. Předmětné dokumenty byly sice nejspíš zveřejňovány na internetových stránkách obce Hory, avšak mimo úřední desku.

[1ch] Nerespektování stanoviska ministerstva

Ministerstvo životního prostředí, odbor ochrany horninového a půdního prostředí, výslovně upozornilo na povinnost pořizovatele obrátit se na organizaci ČGS - Geofond o vyjádření k otázce existence poddolovaného území č. 434 Hory - Podhoří po těžbě uhlí. Ve spise ani v odůvodnění opatření obecné povahy však není jakákoliv zmínka o tom, že by si pořizovatel toto vyjádření vyžádal.

[2] Rozpor s hmotným právem

[2a] Účelová změna

Navrhovatel konstatoval, že si je vědom toho, že územní plánování je (resp. by mělo být) do určité míry abstraktním procesem bez vazby na konkrétní projekty následně umísťované v území. V daném případě však, vzhledem k tomu, že Změna č. 8 byla v plném rozsahu iniciována soukromým investorem (= společnost Lettenmayer & Partner, s.r.o.; dále též jen „Společnost“), považoval za nutné obrátit pozornost k tomu, co se po přijetí opatření obecné povahy následně odehrávalo, a to zejména ve vztahu k lokalitě vymezené jako 8/C. Původně byla tato plocha navrhována jako plocha smíšeného venkovského bydlení (SO), což bylo následně v důsledku negativního stanoviska Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, změněno na smíšenou funkci pro nerušící drobnou výrobu, komerci a možnou občanskou vybavenost (VN/SO). Negativní stanovisko bylo přitom vydáno z toho důvodu, že nebylo dostatečně (resp. nijak) prokázáno, že není možno využít již dříve vymezené zastavitelné plochy (§ 55 odst. 4 stavebního zákona). V obci Hory bylo skutečně nevyužito téměř 50 % pozemků určených územně plánovací dokumentací k využití jako plochy pro bydlení. Pořizovatel tuto situaci vyřešil tak, že předmětnou plochu převedl do kategorie VN/SO, kde je pouze výjimečně přípustné umísťovat „byty pohotovostní, služební a majitelů zařízení“. Ze Společností předloženého projektu v rámci řízení EIA přitom jasně vyplývá, že v předmětné lokalitě má být umístěno 7 rodinných domů, což dotčený orgán v rámci řízení EIA dokonce aproboval. Ve zkratce tedy platí, že pořizovatel kvůli umožnění vymezení nových zastavitelných ploch vypustil z předmětné plochy možnost využití pro bydlení (nebo to dotčeným orgánům alespoň tvrdil), aby byla následně v daném území uvažována výstavba 7 rodinných domů. Navrhovatel byl přesvědčen,

že popsaný postup představuje účelové obcházení zákona, které nemůže požívat právní ochrany.

[2b] Vymezení nových zastavitelných ploch

Původně negativní stanovisko Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, k vynětí půdy dotčené Změnou č. 8 ze zemědělského půdního fondu (a jeho vymezení jakožto nově zastavitelného území) bylo na základě žádosti pořizovatele odůvodněné tím, že stávající, ještě nevyužité vymezené plochy pro komerci (cca 58 %) jsou již převážně smluvně pokryty, změněno na kladné. Důvodem kladného stanoviska bylo, kromě přerazení předmětné plochy z obytné do výrobní, i to, že dle tvrzení odpůrce má být v katastru obce Hory využito téměř 2/3 vymezených výrobních ploch. Ke zbývajícím nevyužitým zastavitelným výrobním plochám bylo doloženo odůvodnění, že jsou již obsazeny závaznými smlouvami.

Navrhovatel považoval takový důvod za nezákonný, resp. neodůvodňující vymezení nových zastavitelných ploch. Při takovém vymezení je totiž nutné, aby bylo posouzeno, zda není vhodnější provést takovou změnu využití území, která nebude vyžadovat vymezení nového zastavitelného území, tj. v daném případě posouzení, zda nebude možné změnit využití již vymezeného zastavitelného území, např. z plochy pro bydlení na plochu pro výrobu. Takové posouzení však nebylo vůbec provedeno. Především je třeba zdůraznit, že v souladu s judikaturou NSS je irelevantní, zda další, dosud nezastavěné pozemky, je nemožné využít z právních důvodů (zde s odůvodněním, že jsou již obsazeny). Navrhovatel v té souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 - 89, kde je výslovně uvedeno: „(...) nelze přijmout argumentaci, že pro výstavbu rodinných domů nelze využít pozemků zahrnutých do zastavitelné plochy proto, že je jejich majitelé nechtějí prodat osobám, které mají zájem stavět. Nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy, která je jako zákonná podmínky pro vymezení nových ploch stanovena v § 55 odst. 3 stavebního zákona, není nemožností právní, ale faktickou. O nemožnost tu půjde v situaci, kdy zastavění ploch brání objektivní (typicky stavebně technické) důvody, nikoli to, že vlastník zastavitelného pozemku jej zastavět ani prodat nechce (případně, že zájemce nechce či nemůže kupní cenu akceptovat).“ Obdobné bylo řečeno též v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011 - 87. Tyto závěry je třeba aplikovat i na Změnu č. 8. Pokud nebyly předmětné pozemky v rozsahu 35 % vymezených výrobních ploch blokovány stavebně technicky pro konkrétní projekt, nebylo jejich využití považovat za nemožné ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona.

Navrhovatel dále uvedl, že v průběhu procesu schvalování opatření obecné povahy byla sice tvrzena existence závazných smluv, kvůli nimž není možno využít stávající území, které je vymezeno jako zastavitelné, takové smlouvy však nebyly nikde předloženy a jejich existence věrohodně doložena. V průběhu procesu schvalování Změny č. 8 tak nebyly dány zákonné předpoklady pro vymezení nového zastavitelného území ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona, když a) nebyla tvrzena ani prokázána faktická (stavebně technická) nemožnost využití ploch vymezených v dosavadním územním plánu pro výrobu a skladování; b) byla pouze tvrzena právní nemožnost využití těchto ploch, k tomu však nebyl předložen žádný relevantní důkaz; a c) pořizovatel se vůbec nezabýval (a v odůvodnění opatření obecné

povahy nijak nezdůvodnil) otázkou, zda by v případě skutečné potřeby vymezení nových ploch pro výrobu a skladování nebylo možno tyto plochy vymezit ve stávajících plochách vymezených pro bydlení, kterých má obec Hory nadbytek, tedy pouhou změnou kategorie těchto ploch, čímž by byla eliminována nutnost vymezování nových zastavitelných ploch (tento postup, byl-li možný, měl být dle navrhovatelova přesvědčení preferován).

Vzhledem k tomu, že všechny plochy řešené Změnou č. 8 byly vymezeny jako nově zastavitelné, byla popsána nezákonnost důvodem pro zrušení celého opatření obecné povahy. Navrhovatel rovněž podotkl, že jedním z argumentů, proč je plochu dotčenou Změnou č. 8 nutné vyjmout ze ZPF, bylo i to, že od další zemědělsky využitelné plochy je oddělena pruhem křovin a není tedy možno ji zemědělsky využít. To navrhovatel považoval za absurdní a účelové.

[2c] Ignorance zájmů obce Jenišov (a jejích občanů)

Navrhovatel, jakožto vlastník pozemků v katastru sousedící obce Jenišov, považoval za nutné alespoň stručně zmínit dopady, které má Změna č. 8 na tuto obec. Ony dopady však nebyly v rámci procesu schvalování Změny č. 8 vůbec brány v potaz a opatření obecné povahy bylo připravováno a následně přijímáno tak, jako by dotčené území, resp. katastr obce Hory u Jenišova, tvořilo jakýsi ostrov, bez zohlednění možných důsledků Změny č. 8 na sousední obec.

(2ca) Dopravní dopady Změny č. 8

Navrhovatel uvedl, že vymezení ploch pro výrobu a skladování na severovýchodním okraji katastru obce Hory skutečně nemusí mít významně negativní vliv na obytné plochy v obci Hory, jelikož prakticky veškerá doprava bude k této ploše směřovat od R6, vůči níž je plocha dotčená Změnou č. 8 situována před obcí Hory, takže vozy zajiždějící do tohoto území skutečně nebudou vjíždět do obce Hory. Bylo však opomenuto, že mezi komunikací R6 (nejbližším sjezdem) a plochou dotčenou Změnou č. 8, leží obec Jenišov, přičemž komunikace I/6 (spojnice mezi R6 a obcí Hory) prochází částí této obce s obytnou zástavbou. Umožnění vybudování průmyslové zóny nebo logistického centra na severním okraji obce Hory tak z dopravního hlediska významně negativně zasáhne pouze obec Jenišov. To vyplývá i z vyhodnocení SEA, kde se výslovně upozorňuje na to, že dopravou zatížené území se posune severně od stávající zástavby obce Hory, tj. do Jenišova. V tomto smyslu navrhovatel považoval vyhodnocení SEA za nedostatečné, když zcela ignorovalo příhraniční dopady Změny č. 8. V rámci jejího projednávání byly tyto negativní dopady na obec Jenišov opomenuty, což vyplývá mj. i z toho, že stanoviska dotčených orgánů byla ve valné většině vydávána ještě před zprovozněním komunikace R6, kdy tento důsledek Změny č. 8 nebyl tak zřejmý.

Navrhovatel v té souvislosti odkázal na dokumentaci záměru Společnosti, z níž vyplývá, že v území dotčeném Změnou č. 8 je plánováno umístění logistického areálu, v jehož rámci je navrhováno 24 nakládacích míst pro těžké nákladní automobily (dále též jen „TNA“), přičemž, dle údajů v dokumentaci, každé místo je schopné odbavit 3 TNA za hodinu. V případě provozu areálu 10 hodin v denní době může areál odbavit až 720 TNA/den, což

v praxi představuje až 1440 průjezdů nákladních automobilů obcí Jenišov. Tohoto maximálního zatížení by sice s největší pravděpodobností nebylo běžně dosahováno (nelze ho však vyloučit), avšak i v rozptylové studii, která byla předložena jakožto podklad v rámci řízení EIA (a kterou je z logiky věci třeba považovat za nejnižší možný odhad), se předpokládá pohyb 648 osobních a 20 nákladních automobilů denně, což je oproti stávajícímu dopravnímu zatížení obce Jenišov zvýšení o cca 10 %. To v žádném případě nelze považovat za marginální, naopak to představuje významný potenciální negativní dopad na obec Jenišov, který nebyl v rámci procesu schvalování Změny č. 8 vůbec řešen. V tom navrhovatel spatřoval zásadní nezákonnost opatření obecné povahy pramenící z nekvalitně zpracované studie SEA.

(2cb) Návaznost území

V odůvodnění opatření obecné povahy se uvádí, že plochy VN a VN/SO logicky navazují na obdobné plochy v katastru sousední obce Jenišov. Tento požadavek byl ostatně formulován i ve stanovisku obce Jenišov ze dne 24. 5. 2010, kde obec Jenišov výslovně požadovala, aby předmětná plocha byla změněna na území (Vd), a navazovala tak na stejné území v Jenišově. Plocha území drobné výroby a služeb (Vd) je v územním plánu Jenišova definována tak, že je možno v ní umísťovat zařízení drobné výroby a služeb, která nemohou mít rušivé vlivy na bydlení, konkrétně pak zařízení drobné výroby a služeb, obchodní, administrativní a správní budovy, zařízení vědy a výzkumu, veřejné stanice pohonných hmot. Není zde tedy možno umísťovat sklady. Odpůrce požadavek Jenišova uvedený ve stanovisku ignoroval a do plochy VN umožnil umísťovat též sklady. V opatření obecné povahy pak zcela chybí odůvodnění tohoto kroku (resp. nevyhovění požadavku obce Jenišov). Zarážející je, že v ostatním vymezení možné využití ploch VN v zásadě odpovídá vymezení možného využití ploch Vd (shodně obchodní a administrativní zařízení, drobná nerušící výroba, zařízení pro vědu a výzkum, veřejné čerpací stanice pohonných hmot), pouze je nenápadně doplněna možnost využití pro sklady. To má však za důsledek, že skutečné využití těchto ploch v žádném případě nebude navazovat na využití v katastru sousední obce Jenišov. Zde je opět zřetelná obhajoba zájmů Společnosti oproti zájmům sousední obce. Navrhovatel k tomu v obecné rovině uvedl, že v případě dvou protichůdných zájmů může pořizovatel vyhovět pouze jednomu z nich, je však třeba vždy důkladně odůvodnit, proč jím zvolený záměr je považován za vhodnější, a to nejen z hlediska soukromého zájmu vlastníka předmětných pozemků, ale především z hlediska zájmu veřejného. Toto posouzení v opatření obecné povahy absentuje (pořizovatel nebyl schopen takovou úvahu kredibilním způsobem vyjádřit).

(2cc) Pás zeleně

Navrhovatel konstatoval, že v odůvodnění opatření obecné povahy je uvedeno, že v rámci Změnou č. 8 dotčené plochy byl vyčleněn pás zeleně, který bude izolovat plochu pro drobnou výrobu od ploch pro bydlení. Toto je však ve Změně č. 8 respektováno pouze ve vztahu k území obce Hory, nikoli ve vztahu k území sousední obce Jenišov. Konkrétně pak k zastavěné obytné lokalitě Pod Rohem, přímo sousedící s územím dotčeným Změnou č. 8. Tento požadavek vyplývá přímo ze SEA a měl by být dle odůvodnění opatření obecné povahy do něj převzat. SEA však nikde tento požadavek neomezuje na izolaci obytné zóny obce Hory a je třeba jej vztáhnout ke všem obytným zónám sousedícím s předmětným územím, tedy

i k obytné zóně v katastru obce Jenišov. Žádný takový pás mezi územím dotčeným Změnou č. 8 a obytnou zónou v katastru obce Jenišov však vymezen není, čímž se opatření obecné povahy dostává do rozporu se SEA, přičemž však v odůvodnění tvrdí, že ze SEA vychází. V tomto smyslu je opatření obecné povahy nutné považovat za nezákonné (rozpor s požadavky SEA) a nepřezkoumatelné (tvrzení o respektování SEA v odůvodnění). V navazujícím řízení (konkrétně již zmiňované posouzení EIA záměru umístěvaného v území dotčeném Změnou č. 8) je potom zmíněný požadavek na vymezení izolačního pásu obcházen tím, že je jeho vytvoření uváděno jako možná podmínka v rámci územního řízení. To však navrhovatel považoval za nedostatečné a odporující požadavkům SEA, který požaduje, aby izolační pás byl vymezen přímo v územním plánu. Navrhovatel dále podotkl, že dle odůvodnění SEA, které bylo převzato do opatření obecné povahy, je dostačující pás zeleně v šířce 15 m, což je dle navrhovatele zcela nedostatečné [s poznámkou, že v územním plánu obce Jenišov je pro izolaci ploch území drobné výroby a služeb (Vd) od obytných zón navrhován pás izolační zeleně o šíři 55 m].

(2cd) Veřejné projednání

Navrhovatel rovněž poukázal na to, že obci Jenišov bylo znemožněno chránit svoje zájmy v rámci veřejného projednání dne 3. 5. 2011, kde pořizovatel výslovně odkázal obec Jenišov na nemožnost uplatňovat připomínky při veřejném projednání. Tento závěr je však nesprávný a měl za důsledek omezení možnosti Jenišova artikulovat a chránit její zájmy, důsledkem čehož je zřejmá nezákonnost postupu odpůrce v rámci procesu schvalování Změny č. 8. Navrhovatel odkázal na § 52 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož může připomínky podávat každý, tedy i obec Jenišov, případně starosta obce, a s těmito námitkami se potom pořizovatel musí vypořádat v rámci odůvodnění opatření obecné povahy. Jenišov je vlastníkem některých pozemků v jeho katastru, což sice není území řešené územním plánem obce Hory, resp. Změnou č. 8, avšak z důvodu dopravních dopadů je třeba je považovat za pozemky dotčené návrhem zastavitelných ploch ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona a Jenišov to opravňuje i k podání námitek. Navrhovatel zdůraznil, že v odůvodnění opatření obecné povahy je výslovně uvedeno, že nebyly uplatněny žádné námitky a připomínky, což je nepravdou. Minimálně připomínka (ale není důvodu nepovažovat vystoupení starosty obce Jenišov na veřejném projednání dokonce přímo za námitku) byla na veřejném projednání vznesena, odpůrcem však byla ignorována, bylo dáno nesprávné poučení a v odůvodnění opatření obecné povahy se pořizovatel se vznesenou připomínkou/námitkou vůbec nevypořádal. I v tom navrhovatel spatřoval závažné procesní pochybení mající za důsledek nezákonnost opatření obecné povahy.

[3] Proporcionalita

Navrhovatel namítal, že Změna č. 8 byla jednoznačně iniciována Společností jakožto vlastníkem dotčených pozemků (či alespoň jejich většiny). V případě změny územního plánu je ale potřeba vždy posuzovat, zda je taková změna (tj. především vymezení výrobních a skladovacích ploch) nejen ve prospěch toho, kdo návrh podal, ale i ve prospěch občanů obce, resp. dalších vlastníků pozemků v daném širším území. Pokud je v dokumentaci pro Změnu č. 8 argumentováno ve prospěch změny s odkazem např. na zajištění pracovních příležitostí, je třeba uvést, že v obci je nevyužita ještě 1/3 území určených k využití jako

plochy pro výrobu. Z hlediska pozitivních přínosů zmiňovaných v odůvodnění opatření obecné povahy je potom irelevantní, zda tyto přínosy zajistí umístění záměru na pozemcích Společnosti, nebo na pozemcích, které byly vymezeny jako zastavitelné již před přijetím Změny č. 8. Již v části „j“ (Požadavky na vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby) zadání je pouze lakonicky uvedeno, že jsou vymezovány nové zastavitelné plochy, aniž by tento požadavek byl v zadání odůvodněn. Je tedy zřejmé, že napřed zde byl požadavek soukromého investora na vymezení těchto zastavitelných ploch (viz níže) a až posléze se zpracovávalo odůvodnění, proč je potřeba vymezit nové zastavitelné plochy. Jako jeden z pozitivních dopadů schválení Změny č. 8 je opakovaně zmiňováno, že „vlastníci pozemků zajistí v rámci Změny č. 8 územního plánu sídelního útvaru Hory umístění páteřního kanalizačního sběrače na svých pozemcích, jehož realizace je podmínkou pro další rozvoj obce“. V té souvislosti navrhovatel upozornil na, dle jeho slov hrubé, nepochopení institutu územního plánování. Územním plánem není v žádném případě zajištěno, že v něm vymezené území pro umístění kanalizačního sběrače tak bude skutečně využito. Pořizovatel mohl plochu pro umístění kanalizace v územním plánu obce Hory vymezit, aniž by bylo nutné zároveň vymezovat plochy pro výrobu a skladování. V neposlední řadě bylo též možno poukázat na praktický dopad, kdy k umístění záměru Společnosti v předmětné ploše byly již investorem zahájeny příslušné kroky (je již ukončen proces EIA pro konkrétní záměr), avšak realizace páteřní kanalizace je na mrtvém bodě. Navrhovatel byl přesvědčen, že z celého procesu schvalování Změny č. 8 vyplývá, že byla motivována pouze a jen zájmy Společnosti a obci samotné přinesla pouze marginální (pokud vůbec nějaké) výhody, přičemž však nepřiměřeným způsobem negativně zasáhla do vlastnických práv vlastníků sousedních pozemků (včetně navrhovatele) a byla schopna významným způsobem zhoršit pohodu bydlení jak v přímo sousedících plochách, tak i ve vzdálenějších oblastech, když zejména do obce Jenišov přivede zcela zbytečně novou dopravu, a to v nezanedbatelném rozsahu.

[4] Nedostatky výrokové části

[4a] Absence limitů využití území požadovaných dotčenými orgány

Navrhovatel připomněl, že dotčené orgány v různých fázích schvalování Změny č. 8 artikulovaly své požadavky, resp. podmínky, při jejichž splnění je možno Změnu č. 8 schválit. Pořizovatel však tyto požadavky ignoroval, v opatření obecné povahy nejsou vůbec uvedeny a ani v jeho odůvodnění není nezohlednění těchto požadavků nijak adresováno. Navrhovatel, krom již výše zmiňovaných požadavků KHS, odkázal na další vyjádření, resp. stanoviska.

(4aa) Ředitelství silnic a dálnic

Navrhovatel konstatoval, že Změnou č. 8 dotčené plochy se částečně nacházejí v ochranném pásmu silnice R6. Ředitelství silnic a dálnic proto ve svém vyjádření k zadání Změny č. 8 ze dne 24. 8. 2009 požadovalo, aby v limitech využití navrhovaných ploch byla uvedena podmínka, že pokud by do lokalit zasažených nepříznivými účinky z dopravy byly umísťovány objekty, které by ochranu vyžadovaly, ochrana by byla realizována současně s jejich stavbou na náklady investorů a to mimo plochy silnice R6. Toto stanovisko bylo následně potvrzeno přípisem Ministerstva dopravy (Centra dopravního výzkumu) ze dne 8. 9. 2009. V opatření obecné povahy však taková podmínka uvedena není.

(4ab) Ministerstvo zdravotnictví

Ministerstvo zdravotnictví (Český inspektorát lázní a zřídel) v rámci stanoviska k návrhu zadání výslovně požadovalo, aby byla v územně plánovací dokumentaci jako jeden z limitů uvedena skutečnost, že lokality se nacházejí v ochranném pásmu II. stupně (II B) přírodních léčivých zdrojů lázeňského města Karlovy Vary. V opatření obecné povahy však taková podmínka uvedena není.

(4ac) Státní energetická inspekce

Státní energetická inspekce ve svém stanovisku výslovně požadovala uvést ve vymezení ploch veřejně prospěšných staveb novou trasu nadzemního vedení vysokého napětí 22 kV. Opatření obecné povahy však vymezení takové trasy neobsahuje.

[4b] Absence vymezení podmínek přípustnosti (podmíněně přípustné využití)

Navrhovatel konstatoval, že v části 5 výroku opatření obecné povahy odpůrce vymezil, jaké stavby je v jednotlivých kategoriích území možno umísťovat a jaké stavby je možno umísťovat výjimečně. Nebyly zde však uvedeny podmínky pro povolení takové výjimky, resp. výjimečného umístění. Na základě takto vymezeného opatření obecné povahy však není možno objektivně stanovit, kdy je možno připustit umístění bytů pohotovostních, služebních a majitelů zařízení nebo zábavních zařízení v plochách VN/SO, a pohotovostních a služebních bytů a zařízení maloobchodu v plochách VN. Takové vymezení podmíněně přípustných staveb by připouštělo nepřiměřenou svévoli stavebních úřadů při rozhodování o umísťování takových staveb v rámci územního řízení a pouze by vytvářelo prostor pro korupci. Navrhovatel byl přesvědčen, že takové vymezení podmíněné (resp. v dikci opatření obecné povahy) výjimečné přípustnosti není v souladu se stavebním zákonem.

[5] Nedostatky odůvodnění***[5a] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek odůvodnění***

Stran této námitky navrhovatel uvedl, že opatření obecné povahy nově vymezuje kategorie ploch VN, ZN a VN/SO a podmínky pro jejich využití. V jeho odůvodnění však nebyly uvedeny důvody, které k vymezení nových kategorií a podmínek pro jejich využití vedly. Odůvodnění tak neodpovídá nárokům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou Nejvyššího správního soudu (navrhovatel odkázal a citoval z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 – 136).

[5b] Nepřezkoumatelnost pro rozporuplnost odůvodnění

Navrhovatel namítal vnitřní rozpornost odůvodnění, a to i co se týče popisu procesu přijímání Změny č. 8. V části „(1) Postup při pořízení změny“ je odkazováno na revokaci původního zadání a schválení nového zadání, v části „(5) Vyhodnocení splnění zadání“ nebo v části „(6) Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“ je již opět referováno k zadání

vyplývajícímu z usnesení zastupitelstva ze dne 8. 2. 2010. V části (1.6) odůvodnění je mj. uvedeno, že „*prostor navrženým smíšeným bydlením venkovského typu navazuje na současné zastavěné území obce*“ (nesmyslný odkaz na plochu vymezenou pro smíšené bydlení), dále „*v žádném případě nedojde k zatížení obce hlukem, případným zvýšeným provozem dopravních prostředků ani jinými negativními vlivy*“ (neposouzení realizace R6, ignorace zájmů sousední obce Jenišov, potažmo jejích občanů), nebo „*ve schváleném územním plánu obce Hory nejsou k dispozici v dostatečném množství plochy podobného určení, dosavadní jsou již obsazeny závaznými smlouvami*“ (nedostatečný důvod pro vymezení nových zastavitelných ploch). Flagrantní nepravdou uvedenou v odůvodnění je dle navrhovatele tvrzení, že „*dopravní napojení (...) udrží dopravu vyvolanou provozem z ploch VN pouze podél stávajících komunikací mimo kontakt s bytovou funkcí obce Hory a Jenišov.*“. Z praktického hlediska je totiž pochopitelně možné k předmětné ploše přijet pouze buď skrz obec Hory, nebo skrz obec Jenišov, přičemž průjezd veškeré dopravy skrz část obce Jenišov je díky napojení na komunikaci R6 více než jistý. Dále i v části (1.8.b) odůvodnění se výslovně uvádí, že Změna č. 8 „*doplňuje stávající zástavbu plochami pro bydlení*“, což je v příkrém rozporu s výrokovou částí a způsobuje to nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy.

Účelovost změny využití plochy 8/C dle navrhovatele ilustruje i skutečnost, že opatření obecné povahy je vnitřně rozporné, když ve výrokové části řeší vymezení ploch VN/SO, kde není žádná z těchto ploch vymezena jako plocha pro bydlení, přičemž v odůvodnění však opakovaně referuje k tomu, že plocha 8/C je určena pro bydlení, a to např. na str. 15, kde se výslovně uvádí, že prostor navržený smíšeným bydlením venkovského typu navazuje na současné zastavěné území obce. Z těchto příkladů je dle navrhovatele zřejmé, že odůvodnění opatření obecné povahy je v některých případech nesrozumitelné a tudíž nepřezkoumatelné, v jiných věcně nesprávné.

[5c] Soulad s úkoly územního plánování

Navrhovatel upozornil na to, že opatření obecné povahy neobsahuje vyhodnocení souladu Změny č. 8 s cílem a úkoly územního plánování obsaženými v § 18 a 19 stavebního zákona, resp. toto vyhodnocení je pouze stručné a je do opatření obecné povahy zařazeno jen, aby se po formální stránce vyhovělo literě zákona. V odůvodnění není nijak řešeno, jak Změna č. 8 přispívá k ochraně a rozvoji přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, ani jak chrání krajinu ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona. Opatření obecné povahy také nijak neprověřilo potřebu změn v území a veřejný zájem na nich dle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ani nestanovilo urbanistické a architektonické a estetické požadavky na využívání území [§ 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], stejně jako další cíle uvedené v § 19 stavebního zákona. Přestože změna územního plánu, která s přihlédnutím ke své povaze řeší pouze dílčí otázky regulace území, nemusí plnit všechny úkoly územního plánování vymezené v § 19 odst. 1 stavebního zákona, je třeba, aby se odůvodnění opatření obecné povahy alespoň stručně vyjádřilo k tomu, které z úkolů územního plánování změna územního plánu řeší a jak a které z úkolů naopak neřeší a z jakých důvodů.

[III] Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu vyjádřil v podání ze dne 19. 6. 2014 a navrhoval jeho zamítnutí. V prvé řadě zpochybnil navrhovatelovu aktivní žalobní legitimaci (to opíral především o tvrzenou účelovost návrhu a navrhovatelovu pasivitu v procesu přijímání Změny č. 8) a následně se věnoval jednotlivým uplatněným námitkám. Návrh jako takový považoval za nedůvodný, když celý proces přijetí opatření obecné povahy byl podle jeho názoru v souladu se zákonem.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, 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.

Podle § 101b odst. 2 soudního řádu správního, návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.

Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Podle § 101d odst. 2 věty první a druhé soudního řádu správního, dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

Soud považuje za nezbytné vyslovit se nejprve k otázce (odpůrcem zpochybňované) navrhovatelovy **aktivní legitimace**.

Nebylo sporu o tom, že navrhovatel není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území, kterého se opatření obecné povahy dotýká (je vlastníkem pozemků sousedících s takovým územím přes vodoteč).

Nejvyšší správní soud se k problematice aktivní žalobní legitimace vyslovil např. v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, kde mj. uvedl: (...) *Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel,*

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

Zdejší soud je přesvědčen, že navrhovatelova aktivní legitimace pro podání návrhu vyplývala právě z Nejvyšším správním soudem vyslovené možnosti přímého dotčení navrhovatelových práv případnou aktivitou, jejíž provozování na území dotčeném Změnou č. 8 tato změna připouští. Nebylo totiž možné vyloučit, že by se takové aktivity mohly navrhovatelových pozemků (a tedy navrhovatele samotného) negativně dotknout exhalacemi nebo hlukem. Soud je toho názoru, že pro přitakání aktivní legitimaci při přezkumu opatření obecné povahy plně postačí i jen pouhá možnost takového ohrožení, aniž by muselo být pro posouzení „míry zasažení“ kvantifikováno (to by mohlo být parametrem v případném územním nebo stavebním řízení). Z těchto důvodů soud dospěl k závěru, že navrhovatel byl v dané věci aktivně legitimován k podání návrhu.

V další fázi soud zaměřil pozornost na jednotlivé námitky, tak jak je navrhovatel strukturoval.

Stran námitky **[1a]** soud nesdílel názor, že původně nebylo odpůrcovým požadavkem, aby opatřením obecné povahy bylo (také) vymezení nové plochy pro výrobu a sklady. Navrhovatel totiž restriktivně vychází z tvrzení, že stěžejní částí zadání Změny č. 8 je část „(c) Požadavky na rozvoj obce“, kde skutečně není zmínka o tom, že by Změnou č. 8 mělo dojít k vymezení jakýchkoliv ploch pro výrobu a sklady.

V úvodních ustanoveních zadání, které zřetelně vymezují zamýšlený obsah Změny č. 8 a které lze z tohoto pohledu považovat za rozhodující pro určení odpůrcova záměru (na rozdíl od navrhovatelova značně zúženého pohledu), je totiž jasně uvedeno: „*Hlavním smyslem pořízení změny č. 8 jsou nezastavitelné plochy dle schváleného ÚPnSÚ zařadit do zastavitelných*“, přičemž „*část plochy, která se přimyká ke komunikaci, bude určena ke komerčnímu využití pro nerušící výrobu a sklady*“. Z takto formulovaného textu jednoznačně vyplývá, že bylo odpůrcovým záměrem, aby specifikovaná část pozemků, kterých se měla Změna č. 8 dotknout, byla využita pro nerušící výrobu a sklady. Námitka proto nebyla shledána důvodnou.

Při posouzení námitky **[1b]** soud předně konstatuje, že se nedomnívá, že by došlo, řečeno slovy navrhovatele, k zásadní změně. Plocha specifikovaná Změnou č. 8 jako 8/C se týkala pozemků (orné půdy) na parc. č. 492/1 a 493/2, o jejichž dalším využití bylo ve finální podobě uvažováno jako o rozvojové ploše zastavitelné s funkcí smíšenou VN/SO pro drobnou nerušící výrobu a služby s možnou občanskou vybaveností. Jistě, ve schváleném zadání bylo stran těchto pozemků uvažováno i jako o ploše zastavitelné s funkcí smíšenou obytnou s občanskou vybaveností, ale na tomto místě je třeba zdůraznit význam použité spojky „i“.

Plocha pozemků parc. č. 492/1 a 493/2 (a k tomu ještě č. 493/5-9, 493-27-29 a 493/32-33) byla totiž ve schváleném zadání určena rovněž pro vznik rozvojové plochy zastavitelné s funkcí smíšenou pro nerušící výrobu typu FLEXSPACE a sklady. Řečeno slovy čísel, zejména výměra pozemku parc. č. 493/2 je natolik velká (112.248 m²), že navrhovatel uvažoval o jejím využití rovněž pro nerušící výrobu, a to od počátku.

Významné byly v tomto případě i teze vyjevené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, v němž se mj. uvádí: „(...) *Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Nelze zde hledat paralelu s opakováním veřejného projednání návrhu změny územního plánu, neboť § 53 odst. 2 stavebního zákona obsahuje výslovnou úpravu opakování veřejného projednání návrhu. Ostatně veřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu. Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání.“.*

Je tedy možné uzavřít, že určité, víceméně technické úpravy spočívající zejména v konkretizaci ploch a jejich označení (8/A – 8/C) nikterak nevybočily z rámce dynamiky celého procesu tak, jak je popisuje výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu. Ani tato námitka proto nebyla shledána důvodnou.

Obdobně pak soud nazíral i na námitku [1f]. Byť by se stanovisko SEA vyjadřovalo k původní variantě návrhu uvažující o vymezení části území jako o ploše pro bydlení, nelze odhlédnout od faktu, že již ona původní varianta počítala s využitím části území dotčeného Změnou č. 8 pro výrobu a služby.

K té části námitky, v níž navrhovatel tvrdil, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí bylo zpracováno povrchně, neúplně, vnitřně rozporně a že nemělo náležitosti předepsané v příloze č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., soud konstatuje, že z takto formulované námitky není zřejmé, v čem vlastně navrhovatel vidí onu povrchnost, neúplnost a vnitřní rozpornost. Neuvedl nic konkrétního, ve vztahu k nedostatkům souvisejícím s přílohou č. 5 rovněž nezmínil, jaké náležitosti postrádá. K takto stylizované námitce pak lze pouze odkázat na názor soudu prezentovaný níže stran hodnocení námitek [1h] a [1ch], resp. aplikovaného názoru Nejvyššího správního soudu prezentovaného v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58. Z těchto důvodů nebyla námitka [1f] uznána jako důvodná.

K námitce uplatněné pod bodem [1g] soud především poznamenává, že odpůrci nelze přičítat k tíži, vycházel-li při přípravě a realizaci Změny č. 8 z aktuálního stavu (a tedy

koncentrace okolní dopravy na silnici I/6). Zprovoznění úseku rychlostní komunikace R6 bylo proměnnou veličinou a odpůrce musel reflektovat stav, jaký tu byl. Nadto, navrhovatel sám uznává určitý protihlukový efekt objektů, které by mohly být, v důsledku přijetí opatření obecné povahy, v území realizovány, pouze relativizuje jeho míru. Z namítané souvislosti zprovoznění silnice R6 a opatření obecné povahy tak nebylo možné seznat zásah do navrhovatelových veřejných subjektivních práv, a námitka byla proto shledána nedůvodnou.

Shodný závěr bylo možné přijmout i ve vztahu k námitkám *[1h]* a *[1ch]*. Navrhovatel zde ani netvrdil, že by v těchto případech došlo ke zkrácení jeho práv. Pouze obecně tvrdil, že došlo k nedostatku ve zveřejňování některých částí dokumentace (resp. že se odpůrce neobrátil na ČGS-Geofond o vyjádření), aniž by ovšem specifikoval, jaká újma mu tím byla způsobena. To je navíc umocněno faktem, že z podání Ministerstva životního prostředí, odboru ochrany horninového a půdního prostředí, ze dne 26. 8. 2009, čj. 62115/ENV/09 2177/660/09, vyplývá, že požadavek na vyjádření ČGS-Geofond byl vznesen proto, že poddolováno je území dotčené Změnou č. 8, nikoliv prostor, kde se nachází navrhovatelovy pozemky. Navrhovatelovo účastenství v soudním řízení je určitým způsobem limitováno. Může se domáhat ochrany jen těch veřejných subjektivních práv, která mu přísluší, a naopak není zmocněn hájit veřejný zájem (zde v obecné rovině zájem na správnosti a zákonnosti procesu přijetí opatření obecné povahy i opatření samotného).

Na tomto místě je pak třeba připomenout, a to jak ve vztahu k námitkám *[1h]* a *[1ch]*, tak k námitce *[1g]*, rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu ohledně náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58 (publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS), byl vysloven tento závěr: „**I.** Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. **II.** Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. **III.** Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“. Tento závěr lze beze zbytku aplikovat i na přezkum opatření obecné povahy, a proto i v souzené věci platí, že účastníci řízení by měli svá podání náležitě konkretizovat. Námitka, má-li být kvalifikovaná, by měla být konkrétní, protože na obecnou námitku těžko žádat jinou odpověď, než opět relativně obecnou.

Soud následně zaměřil pozornost na námitku uplatněnou pod bodem *[1d]*. Stran části námitky (*1da*) soud konstatuje, že opatření obecné povahy skutečně neobsahuje vymezení

nepřípustných staveb, tedy negativní vymezení, ale bodem č. 5 změny došlo doplnění Vyhlášky o závazných částech územního plánu obce v části druhé (závazné regulativy) tak, že v čl. 9A (území drobné nerušící výroby a služeb s možností občanské vybavenosti-VN/SO), čl. 10A (území drobné nerušící výroby a skladů-VN) a 16A (plochy zeleně nelesní-ZN) bylo stanoveno, co je v daných územích přípustné, příp. výjimečně přípustné, umisťovat. Soud je toho názoru, že aplikované pozitivní vymezení je plně dostačující a umožňuje určit, jaké celky nebude možné v území umístit. Část námitky (*1da*) byla proto nedůvodná.

Část námitky (*1db*) a námitka [*1c*] pak byly posouzeny v souvislosti s námitkou [*1e*].

Tvrzení uplatněná pod bodem [*1e*] se stala stěžejní pro závěr soudu o důvodnosti návrhu. Jádrem námitky spočívalo v tvrzení, že opatření obecné povahy bylo vydáno, aniž by byl splněn požadavek § 51 stavebního zákona, tj. aniž by bylo vydáno posouzení krajským úřadem.

Podle § 51 odst. 1 stavebního zákona, návrh územního plánu posuzuje před řízením o jeho vydání krajský úřad, kterému pořizovatel předloží návrh územního plánu a zprávu o jeho projednání.

Podle § 51 odst. 2 stavebního zákona, krajský úřad posoudí návrh územního plánu z hlediska a) zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy, b) souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem.

Podle § 51 odst. 3 stavebního zákona, krajský úřad sdělí své stanovisko pořizovateli do 30 dnů ode dne předložení všech stanovených podkladů. Pokud nesdělí své stanovisko ve stanovené lhůtě, platí, že s předloženým návrhem územního plánu souhlasí. V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 2, lze zahájit řízení o vydání územního plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků. Při řešení rozporů se postupuje podle § 136 odst. 6 správního řádu.

Podle § 55 odst. 2 stavebního zákona, při pořizování a vydávání změn územního plánu se postupuje obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47 až 49. Zastupitelstvo obce může v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu v případech, kdy se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a pokud jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu.

Odpůrce dostal své povinnosti plynoucí mu z § 51 odst. 1 stavebního zákona (za použití § 55 odst. 2 téhož zákona) a předložil návrh Změny č. 8 Krajskému úřadu Karlovarského kraje. Ten vydal dne 17. 2. 2011 pod zn. 180/RR/11-2 stanovisko (ve smyslu § 51 odst. 3 stavebního zákona), v němž konstatoval následující závěr: „*Schválený upravený návrh zadání Změny č. 8 ÚPN SÚ Hory je nutno opravit a znovu předložit Zastupitelstvu Obce Hory ke schválení. Poté je nutno opravit návrh Změny č. 8 ÚPN SÚ Hory dle opraveného a nově schváleného zadání změny ÚPN SÚ a zpracovat jej v podobě opatření*

obecné povahy (ust. § 171 a další stavebního zákona). Opravený a nově schválený návrh zadání změny ÚPN SÚ včetně usnesení zastupitelstva obce (usn. zast. obce pro informaci) a opravený návrh změny ÚPN SÚ budou předloženy před zahájením řízení o návrhu změny ÚPN SÚ zdejšímu úřadu ke kontrole.“ V samém závěru stanoviska pak krajský úřad ještě doplnil, že „s ohledem na ust. § 188 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého ÚPN SÚ Hory platí pouze do 31. 12. 2015, a s ohledem na velké množství změn ÚPN SÚ Hory navrhovaných k projednání, konstatujeme, že lze již hovořit i o změně koncepce ÚPN SÚ Hory, a proto doporučujeme zvážit zahájení prací na pořízení nového Územního plánu Hory.“

Odpůrce však pokyn daný mu krajským úřadem k předložení opraveného a nově schváleného návrhu k opětovné kontrole nerespektoval. Na základě stanoviska krajského úřadu přikročil (na zasedání zastupitelstva obce konaného dne 14. 3. 2011) k revokaci usnesení č. 2/2000, bod č. 7, ze dne 8. 2. 2010 (kterým bylo schváleno upravené zadání Změny č. 8), následně schválil zadání Změny č. 8 a veřejnou vyhláškou ze dne 14. 3. 2011 oznámil ve smyslu § 52 stavebního zákona veřejné projednání návrhu Změny č. 8, a to na 3. 5. 2011.

Za těchto okolností nebylo možné jinak, než přitakat navrhovatelově námitce mířící na pochybení stran podmínek daných § 51 stavebního zákona. Tím, že odpůrce *a)* obešel pokyn krajského úřadu, *b)* učinil administrativní krok (= revokace) a následně *c)* rovnou přikročil k veřejnému projednání návrhu Změny č. 8, zatížil celé řízení zásadní vadou rezultující v závěr, že napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Nerespektování podmínek vyplývajících z § 51 stavebního zákona bylo nepřipustným a nepřeklenutelným porušením pravidel upravujících proces přijímání opatření obecné povahy. Tato námitka proto byla shledána důvodnou.

Ve světle řečeného pak soud posoudil i část námitky *(1db)* a námitku *[1c]*.

Namítal-li navrhovatel v části *(1db)* to, jak pořizovatel postupoval při veřejném projednání ve vztahu k negativnímu stanovisku KHS prezentovanému při veřejném projednání dne 3. 5. 2011, resp. dne 4. 5. 2011 doručenému Obecnímu úřadu Hory, pak soud konstatuje, že v tomto případě nemůže správnost či zákonnost odpůrcova jednání posuzovat. Jestliže bylo ve věci shledáno závažné pochybení spočívající v nenaplnění řádného procesu přijetí opatření obecné povahy nedodržením postupu daného § 51 stavebního zákona, byla tím zároveň stanovena subjektivní hranice přezkumu (objektivní je dána zákonnými mantinely). Cokoliv se tož dělo *ex post* (= proces, který měl podle stavebního zákona následovat po posouzení návrhu změny krajským úřadem podle § 51 stavebního zákona) už soud nemůže hodnotit, protože by posuzoval něco, co následovalo až po jím určeném „bodu“ závažného porušení zákonných pravidel procesu přijetí změny územního plánu. A institut veřejného projednání podle § 52 stavebního zákona se již nachází za tímto bodem. Stejně lze uvést i k námitce specifikované v bodě *[1c]*, protože k revokaci usnesení došlo 14. 3. 2011, tedy po vydání stanoviska krajského úřadu ze dne 17. 2. 2011, aniž by došlo k opětovnému předložení návrhu krajskému úřadu.

K námitce *[2a]* lze uvést, že navrhovatel zde jednak předkládal (především) svůj pohled na důvod realizace Změny č. 8, jednak popisoval situaci v místě. To však nelze

považovat za žalobní námitku tak, jak ji vnímá soudní řád správní a judikatura správních soudů (viz výše). Absence jakýchkoliv tvrzení o možném ohrožení navrhovatelových veřejných subjektivních práv je překážkou, kterou v tomto případě nelze ničím přelstít.

Se závěry vyslovenými ohledně námitky [1c] pak přímo souvisí posouzení námitky [2b]. Zde namítané skutečnosti totiž měly být hodnoceny krajským úřadem v režimu § 51 stavebního zákona, k čemuž ovšem způsobem předepsaným zákonem nedošlo. Soud se nemůže vyjadřovat k něčemu, k čemu se musí v první řadě vyslovit krajský úřad. Až teprve dojde-li k tomu, bude možné jeho závěry přezkoumat.

Princip hodnocení souhrnu námitek uplatněných pod bodem [2c] (= 2ca, 2cb, 2cc a 2cd) a námitky vyjevené v bodě [3] soud nastínil ve vztahu k námitkám [1h] a [1ch]. V případě tvrzení uplatněných v části návrhu uvozené bodem [2c] a části [3] navrhovatel nenamítal zkrácení vlastních práv, ale práv obce Jenišov, příp. jejích obyvatel (to v bodě 2c), resp. obecně občanů (bod 3). Jak ale bylo uvedeno výše, navrhovatel se mohl domáhat pouze ochrany vlastních veřejných subjektivních práv, nebyl jakýmsi ombudsmanem v procesu přijímání Změny č. 8. Navrhovatelovo účastenství v řízení bylo odvozeno od možnosti dotčení jeho práv a jen v těchto mezích mohl uplatňovat námitky. Bylo tedy vyloučeno, aby se domáhal ochrany práv jiných. Učinil-li tak, bylo to důvodem pro závěr o nedůvodnosti těchto námitek.

Stran námitek uplatněných v bodech [4] a [5] soud uvádí, že hodnocení obsahové i formální stránky opatření obecné povahy (v intencích navrhovatelových námitek), včetně jeho přezkoumatelnosti, by bylo zavádějící, protože význam takového testu by zde byl pouze v případě bezvadnosti procesu přijetí Změny č. 8. Soudem však bylo konstatováno procesní pochybení takové intenzity, že to mělo vliv na zákonnost opatření obecné povahy, a tak by bylo přezkumu obsahové a formální stránky podrobeno něco, co vzešlo z procesu stíženého zásadní vadou. To by ale bylo zjevně nadbytečné.

S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je důvodný, neboť v procesu jeho pořizování a přijímání došlo k zásadní procesní chybě, která mohla mít vliv na zákonnost celého opatření obecné povahy. Soud proto, jsa vázán rozsahem návrhu, zrušil napadené opatření obecné povahy jako celek, jelikož důvody jeho rozhodnutí nelze limitovat pouze na určité jeho části.

Soud pro úplnost uvádí, že neprovedl navrhovatelem navržené důkazy výtahem z měření intenzity dopravy prováděného ŘSD v roce 2005 a společností B&C Dopravní systémy s.r.o. pro Krajský úřad Karlovarského kraje v roce 2013; mapkami území obcí Hory a Jenišov, z nichž vyplývá, že oblast dotčená Změnou č. 8 přímo sousedí s rozsáhlým územím vymezeným jako „smíšené území městské“; a stanoviskem ŘSD ze dne 24. 8. 2009. Jejich provedení by bylo, vzhledem k důvodům, které soud vedly ke zrušení opatření obecné povahy, zjevně nadbytečné.

Ze stejného důvodu soud neprovedl důkazy navržené odpůrcem, a to žádostí o posouzení Změny č. 8 ze dne 24. 1. 2010, čj. 27/11; stanoviskem Centra dopravního výzkumu ze dne 17. 6. 2010, čj. UP/1928/10; návrhem na pořízení územního plánu – změny

Společností ze dne 7. 4. 2008; výpisem z usnesení zastupitelstva obce č. 10/2008 ze dne 13. 10. 2008; dopisem Společností ze dne 18. 11. 2008; usnesením zastupitelstva obce Hory č. 2/2009 ze dne 9. 2. 2009; stanoviskem Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 18. 6. 2010, zn. 2447/ZZ/10; žádostí o změnu vyjádření k návrhu Změny č. 8 ze dne 30. 9. 2010, včetně odůvodnění a upravené grafické přílohy; stanoviskem Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 29. 12. 2010, zn. 1805/ZZ/10; připomínkou obce Jenišov učiněnou v rámci společného jednání ze dne 24. 5. 2010, zn. 229/10; zápisem z veřejného projednání ze dne 3. 5. 2011, včetně prezenční listiny; územním rozhodnutím na kanalizační sběrač „Hory – splašková kanalizace“ ze dne 3. 2. 2012; stanoviskem EIA z listopadu 2013; mapou se znázorněním a zvýrazněním příjezdu do průmyslové zóny dle územního plánu obce Jenišov; zadáním Změny č. 8; výpisem z usnesení zastupitelstva obce Hory č. 2/2010 ze dne 8. 2. 2010; oznámením společného jednání o Změně č. 8 ze dne 16. 4. 2010, čj. 99/10/P, včetně rozdělovníku, doručených stanovisek a zápisu ze společného jednání; výpisem z usnesení zastupitelstva obce Hory č. 40/3/11 ze dne 14. 3. 2011.

[V] Náklady řízení

Navrhovatel, který měl ve věci úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl.

Navrhovateli byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **34.603,- Kč**, skládající se **a)** ze zaplaceného soudního poplatku za návrh ve výši **5.000,- Kč**, a dále **b)** z odměny zástupce navrhovatele za celkem šest úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení; žaloba; písemný závěrečný návrh; účast na jednání soudu konaném dne 8. 8. 2014 trvajícím více než dvě hodiny; účast na jednání soudu dne 19. 8. 2014), vše ohodnoceno částkou 3.100,- Kč/úkon, tj. celkem **18.600,- Kč**. Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady hotových výdajů za šest úkonů právní služby po 300,- Kč/úkon, celkem tak **1.800,- Kč**, vše podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), c), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“).

Součástí náhrady nákladů řízení je dále náhrada za promeškaný čas v souvislosti s cestou z Prahy do Plzně a zpět na jednání soudu ve dnech 8. 8. 2014 a 19. 8. 2014, a to ve výši **1.200,- Kč** [100,- Kč za každou z dvanácti promeškaných půlhodin ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu při uvažované době trvání jedné cesty z Prahy do Plzně v délce hodiny a půl].

Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady cestovních nákladů v celkové výši **2.865,- Kč** za cestu z Prahy (adresa kanceláře zástupce) do Plzně (adresa soudu) na jednání soudu a zpět ve dnech 8. 8. 2014 a 19. 8. 2014 a představující celkem 400 km (4 x 100 km) při použití osobního vozu tov. zn. Ford Mondeo s průměrnou spotřebou paliva dle technického průkazu 9,7 litru benzínu automobilového (95 oktanů) na 100 km. Uvedená náhrada je složena ze základní náhrady za 1 km jízdy ve výši 3,70 Kč, což v daném případě činí **1.480,- Kč** [3,70 Kč x 400 km²], a z náhrady za spotřebované pohonné hmoty, což

v daném případě činí **1.385,- Kč** $\{[(9,7 \text{ litru} \times 35,70 \text{ Kč})/100] \times 400 \text{ km}^{-2}\}$, to vše ve smyslu § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve spojení s § 157 odst. 3 a odst. 4 písm. b) a § 158 odst. 2, odst. 3 větou třetí a odst. 4 větou čtvrtou zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 písm. b) a § 4 písm. c) vyhlášky č. 435/2013 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad (účinné od 1. 1. 2014), když cena benzínu automobilového (95 oktanů) stanovená v § 4 písm. a) vyhlášky č. 435/2013 Sb. činí 35,70 Kč/1 litr a sazba základní náhrady za 1 km jízdy činí podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 435/2013 Sb. u osobních silničních motorových vozidel 3,70 Kč.

Protože navrhovatel byl zastoupen zástupcem – plátcem DPH, byly odměna zástupce a náhrada zástupce navýšeny o částku **5.138,- Kč** odpovídající dani, kterou je zástupce povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrci určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem odpůrce tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 19. srpna 2014

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková