



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Dáskové a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci navrhovatelů **a) Ing. M. N., a b) Ing. P. Ž.**, obou zast. Mgr. Janem Davidkem, advokátem se sídlem Kvítková 1569, Zlín, proti odpůrci **Statutárnímu městu Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ing. K. H., 2) P. O., 3) E. V., 4) I. B., 5) L. V., 6) O. V., v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2012 (územní plán statutárního města Zlín), schválené dne 15. 12. 2011 zastupitelstvem města Zlín usnesením č. 2/9Z/2011, **se** v části týkající se ploch BX 872 a BX 875, nacházejících se v lokalitě „Kudlov“, **zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy částku 5.000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Včas podaným návrhem ze dne 23. 3. 2012 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011, schváleného dne 15. 2. 2011 zastupitelstvem města Zlín usnesením č. 2/9Z/2011, v části označené jako zastavitelná plocha i.č. 872 a 875 (v příloze č. 1 opatření obecné povahy) a jako lokalita PX 872 a 875 (v příloze č. 2 opatření obecné povahy). Jedná se o územní plán města Zlín ve smyslu ustanovení § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatelé dále požadují, aby soud zavázal odpůrce k povinnosti uhradit navrhovatelům náhradu nákladů soudního řízení.

II. Obsah návrhu

[2] Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků parcelního čísla 1048/6 (trvalý travní porost), p. č. 1048/3 (ostatní plocha) a p. č. 1053 (trvalý travní porost) a p. č. st. 922 (zastavěná plocha a nádvoří) a budovy číslo popisné 577 (rodinný dům), vše zapsáno v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. 532 pro katastrální území Kudlov (okres Zlín).

[3] Navrhovatel b) je vlastníkem pozemků parcelního čísla 1027/13 (trvalý travní porost), p. č. 1048/8 (ostatní plocha), p. č. 1048/9 (zahrada), p. č. 1048/10 (zahrada) a p. č. st. 788 (zastavěná plocha a nádvoří) a rozestavěné budovy na pozemku p. č. st. 788, vše zapsáno v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. 853 pro katastrální území Kudlov (okres Zlín).

[4] Oba navrhovatelé shodně tvrdí, že opatřením obecné povahy byli zkráceni na svých právech, a to konkrétně na právu vlastnickém a právu na příznivé životní prostředí. Rovněž namítají porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu.

[5] Pozemky navrhovatelů jsou v územním plánu určeny jako plochy bydlení specifických forem (BX), konkrétně jako pasekářské bydlení. Navrhovatelé se zařazením svých pozemků do této plochy nesouhlasí, neboť požadovali, aby lokalita měla i nadále charakter plochy smíšeného nezastavěného území (S*). Uvádí k tomu následující námitky:

II.A Námitka nezajištění přístupové komunikace

[6] Dle navrhovatelů učinil odpůrce území označené v příloze č. 1 opatření obecné povahy jako zastavitelné plochy identifikačního čísla 872 a 875 a zároveň dle přílohy č. 2 opatření obecné povahy jako lokality PX 872 a 875 (dále jen „plocha BX 872“ a „plocha BX 875“) lokalitou určenou pro novou zástavbu, byť pasekářského bydlení, které ale bude izolováno od ostatního území.

[7] Stávající příjezdová komunikace tvořící dosavadní ulici Na Skalce I, tj. účelová komunikace umístěná mj. na pozemku p. č. 1404 v katastrálním území Kudlov, totiž nesplňuje právní předpisy a normy, jejichž splnění je vyžadováno pro příjezdovou komunikaci a k ní příslušející veřejné prostranství k nové zástavbě. Jedná se zejména o ustanovení § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání

území, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“) a normu ČSN 736110. Stávající šíře komunikace činí cca 3 metry a nejsou na ní postaveny výhybny.

[8] Není možné ani případné rozšíření této komunikace a příslušného veřejného prostranství, neboť to by muselo být učiněno na úkor pozemků vlastněných navrhovatelem, neboť stávající komunikace o šíři cca 3 metry dosahuje až k hranicím pozemků p. č. 1048/6, 1048/8 a 1027/13, vše v katastrálním území Kudlov.

II.B Námitka nepřezkoumatelnosti

[9] Námitka nezajištění přístupové komunikace (viz bod II.A tohoto rozsudku) byla v procesu přípravy a schvalování územního plánu uplatněna navrhovatelem a) formou připomínky ze dne 10. 3. 2011 ještě před veřejným projednáním, konaným dne 22. 3. 2011. Pořizovatel územního plánu o této připomínce rozhodl tak, že jí vyhověl s tím, že plocha BX 872 bude z návrhu územního plánu vypuštěna. V souladu s tímto byl následně upraven návrh územního plánu. Další veřejné projednání se konalo dne 27. 9. 2011 již bez uvedení plochy BX 872 v návrhu.

[10] Obdobnou připomínku uplatnili též další osoby, konkrétně manželé Mgr. L. M. a Mgr. J. M. a Komise místní části Zlín – Kudlov. Stejně tak navrhovatel b) v pozici zástupce veřejnosti ji uplatnil jako námitku. Pořizovatel o všech těchto připomínkách, popř. námitce, rozhodl tak, že plocha BX 872 bude z návrhu územního plánu vypuštěna.

[11] Navrhovatelé při druhém veřejném projednání, konaném dne 27. 9. 2011, měli důvodně za to, že lokalita BX 872 do návrhu územního plánu zařazena není. V napadeném opatření obecné povahy se přesto objevila a v části odůvodnění, pojednávajícím o rozhodnutí o námitkách z března 2011 (str. 63 a násl.), se uvádí, že námitce navrhovatele b) nebylo vyhověno, přestože původním rozhodnutím pořizovatele námitce vyhověno bylo. O připomínce navrhovatele a) a dalších osob nebylo rozhodnuto vůbec. Z odůvodnění tak není zřejmé, proč bylo původní rozhodnutí pořizovatele změněno.

[12] Navrhovatelům nebylo umožněno prosazovat svá práva, když při druhém veřejném projednání byla projednávána verze bez zahrnutí plochy BX 872 a oni tak neměli důvod předkládat věcné argumenty. Dle navrhovatelů se tímto postupem pořizovatel dopustil procesních vad, kterými došlo k zásahu do jejich vlastnických práv, ale i práva na příznivé životní prostředí.

II.C Námitka vztahující se k porušení předpisů o ochraně přírody

[13] Poslední námitka směřuje k porušení předpisů upravujícím ochranu přírody a krajiny, zejména zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jakož i vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[14] Realizací opatření obecné povahy dojde k přímému ohrožení prokazatelně dlouhodobě se vyskytujících zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, a tím pádem i k zásahu do práva na příznivé životní prostředí navrhovatelů, kteří zde mají své nemovitosti. Výskyt

zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů byl prokázán dokumentem „Biologický průzkum a vyhodnocení biologického stavu lokality Kudlov“, vypracovaným RNDr. T. K., Ph.D. dne 20. 12. 2011.

[15] Na možné ohrožení výskytu zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin navrhovatel a) upozornil svou připomínkou ze dne 10. 3. 2011 i připomínkou ze dne 23. 9. 2011. Dále na tuto skutečnost upozornilo též občanské sdružení SKALKAŘI, o.s. formou připomínky dne 26. 9. 2011. Tyto připomínky ale pořizovatel nijak nezohlednil a navíc vycházel z neúplných podkladů. Rozhodnutí o připomínce ze dne 10. 3. 2011 zcela chybí, přičemž není uvedeno ani v tabulce provedené pořizovatelem po uplatněných námitkách.

III. Vyjádření odpůrce

[16] Dne 7. 5. 2012 se k návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyjádřil odpůrce. Domnívá se, že návrh není důvodný, a proto navrhuje, aby byl zamítnut.

[17] Zdůraznil, že pro obě napadené plochy (BX 872 a BX 875) jsou v textové části opatření obecné povahy stanoveny podmínky využití. Jednak jde o obecné podmínky pro plochy bydlení specifických forem, jejichž hlavním využitím je bydlení v rodinných domech v rozptýlené pasekářské zástavbě. Konkrétně pro plochy BX 872 a BX 875 byly stanoveny doplňující podmínky, podle kterých bude lokalita obsloužena ze stávající účelové komunikace, budou respektovány podmínky ochrany krajiny s pasekářským bydlením a výšková hladina zástavby nepřesáhne jedno nadzemní podlaží s možností podkroví.

[18] Plochy BX 872 a BX 875 se dostaly do opatření obecné povahy na základě připomínek ke konceptu územního plánu, podaných vlastníky pozemků pana Ing. K. H. a pana V. V., kteří oba poukazovali na to, že k jejich pozemkům vede zpevněná komunikace, která obsluhuje obytné objekty v sousedství a podél ní vedou veškeré inženýrské sítě. Pan Ing. K. H. navíc poukazoval na to, že v nedávné době zde byla povolena nová zástavba (jedná se o zástavbu navrhovatele 1). Těmto připomínkám bylo vyhověno.

[19] Dále odpůrce uvedl, že účelová komunikace na pozemku p. č. 1404 a p. č. 1402 je komunikací na pozemcích ve vlastnictví města Zlína, kde šíře parcely je dle katastru nemovitostí v průměru 4,5 metru. Tato komunikace vede ulicí Skalka ke skupinové zástavbě rodinných domů a dále pokračuje k rozptýlené zástavbě nacházející se opodál. Dle odpůrce není pravdou, že by tato komunikace nesplňovala příslušná ustanovení vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Dle ustanovení § 20 odst. 7 této vyhlášky musí vést ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 metru a končící nejdále 50 metru od stavby.

[20] Na závěr svého vyjádření žalovaný zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelů a odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

IV. Replika navrhovatelů

[21] Dne 22. 5. 2012 se k vyjádření odpůrce vyjádřili navrhovatelé replikou.

[22] Navrhovatel a) uvedl, že není pravdou, že by mu v nedávné době byla povolena nová zástavba. Navrhovatel b) naopak využil cca 100 let starou zastavěnou plochu k tomu, aby na místě stávajícího objektu zbudoval své bydlení. K žádné nové zástavbě (ve smyslu rozšíření zástavby) nedošlo. Odpůrce se účelově snaží vytvořit dojem, že navrhovateli a) byla povolena zástavba, a je tedy na místě povolit obdobně výstavbu další.

[23] K šířce pozemní komunikace navrhovatelé trvají na tom, že musí být dodrženo ustanovení § 22 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, přičemž tato podmínka splněna není. Navrhovatelé také uvedli, že není důležitá průměrná šířka parcely, nýbrž šíře neužší, která u dané komunikace činí 3 metry.

[24] Navrhovatel a) uvedl, že plocha BX 875 není dostavbou mezi stávající zástavbou, ale jde o regulérní rozšíření zástavby novým směrem, nikoli o dostavbu proluky.

[25] Dále navrhovatelé setrvali na tom, že připomínky, popř. námítky nebyly dostatečně vypořádány. Z odůvodnění musí být seznatelné, z jakého důvodu odpůrce považuje uplatněné připomínky a námítky za mylné, liché nebo vyvrácené, což se v případě otázky výskytu zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin ani v případě otázky šířky pozemní komunikace nestalo.

[26] K tvrzenému nedostatku aktivní legitimace navrhovatelé uvedli, že ji nevyvozují z pouhého nedodržení stanoveného procesního postupu, nýbrž právě proto, že vydáním opatření obecné povahy byla zkrácena jejich práva.

V. Posouzení věci krajským soudem

[27] Návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán v zákonné tříleté lhůtě podle ustanovení § 101b odst. 1 soudního řádu správního osobami k tomu oprávněnými podle ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). K aktivní legitimaci viz bod V.A tohoto rozsudku. K procesnímu postupu soudu je třeba uvést, že po podání návrhu k soudu, bylo o návrhu rozhodnuto zdejším soudem rozsudkem ze dne 1.11.2012, č.j. 65A 1/2012-78, který nabyl právní moci 10.11.2012. Tento pravomocný rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2013, č.j. 6 AOs 3/2012-74, který nabyl právní moci dnem 28.6.2013. Jak vyplývá z jeho odůvodnění, bylo pochybení vedoucí ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně shledáno v tom, že krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení případné osoby zúčastněné na řízení a krajský soud byl zavázán vyrozumět o probíhajícím řízení celkem deset osob k případnému uplatnění práv jakožto osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud v Brně, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s.ř.s.) proto vyrozuměl o probíhajícím řízení vlastníky nemovitostí na plochách BX 872 a BX 875 s poučením o možnosti uplatnit právo osoby zúčastněné na řízení. Tohoto práva následně využilo šest v záhlaví označených osob zúčastněných na řízení, které oznámily soudu, že hodlají svého práva využít. Po obeslání a poučení soudem však, s výjimkou sdělení o uplatnění práva, se žádná z těchto osob zúčastněných na řízení k obsahu návrhu ani jinak, dále nevyjádřila. Po provedení nezbytných procesních úkonů, k nimž byl zdejší soud zavázán ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, pak přistoupil soud k opětovnému rozhodnutí o návrhu navrhovatelů.

[28] Protože k věcnému posouzení Nejvyšší správní soud výhrady nevznesl, a ani krajský soud nezavázal právním názorem v tomto ohledu (důvody vedoucí ke zrušení rozhodnutí spočívaly výhradně v procesní stránce), neměl zdejší soud žádného důvodu odchylovat se od svých původně vyslovených závěrů:

[29] Opětovně pak zdejší soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy, vázán rozsahem a důvody, které navrhovatelé uplatnili v návrhu (ustanovení § 101b odst. 2 soudního řádu správního) a při přezkoumání opatření obecné povahy vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (ustanovení § 101b odst. 3 soudního řádu správního). Dospěl k závěru, že návrh je důvodný, neboť část opatření obecné povahy nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, a proto podle ustanovení § 101d odst. 2 část opatření obecné povahy zrušil. O návrhu soud rozhodl aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ust. § 76 odst. 1a, c) s.ř.s.

V.A K přípustnosti návrhu z hlediska aktivní a pasivní žalobní legitimace

[30] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech.

[31] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatelů se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“

[32] V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.*“

[33] V daném případě navrhovatelé prokázali výpisy z katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. 532 a 853 pro katastrální území Kudlov), že jsou vlastníky pozemků, které sousedí s pozemky na plochách BX 872 a BX 875, jejichž zrušení se navrhuje. Ze správního spisu pak vyplynulo, že navrhovatelé řádně uplatnili připomínky a námitky proti napadenému opatření obecné povahy. Své dotčení na právech navrhovatelé spatřovali v omezení jejich vlastnických práv, práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva na spravedlivý proces.

[34] Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatelé splňují podmínky aktivní žalobní legitimace dle ustanovení § 101a soudního řádu správního.

[35] Zde je však nutno zdůraznit, že otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatelé skutečně – jak v návrhu tvrdili – byli na svých právech zkráceni přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukřácení na právech skutečně došlo.

[36] Pokud jde o osobu pasivně procesně legitimovanou, označili navrhovatelé v návrhu ze dne 23. 3. 2012 jako odpůrce statutární město Zlín. Zde je nutno uvést, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, podle něž je úkolem soudu, aby v řízení jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má, a ne s tím, koho třeba i chybně označil v návrhu navrhovatel. Dle ustanovení § 101a odst. 3 soudního řádu správního je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je v řízení o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je v procesním postavení odpůrcem město Zlín, jehož zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

V.B Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy

[37] Krajský soud v Brně vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, podle něhož soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá otázkou, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (jednání *ultra vires*). Ve třetím kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Ve čtvrtém kroku se soud zabývá opatřením obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem (tzv. materiální kritérium) a v poslední kroku se zkoumá soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[38] Při postupu podle tohoto algoritmu je soud nově (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle

ustanovení § 101d odst. 1 soudního řádu správního je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti.

[39] Třetí krok algoritmu (vydání opatření zákonem stanoveným postupem) je z pohledu zkoumané otázky značně ambivalentní: Ve správní praxi nastává široká škála možného porušení procesních předpisů – od případů, kdy procesní pochybení (nezákonný postup) zasahuje celé řízení a všechny jeho účastníky, až k případům, kdy dochází k dílčím pochybením, týkajících se třeba i jen jednoho účastníka. Stejně tak důsledky porušení procesních pravidel mají nutně různou váhu od případů bez zjistitelného vlivu na výsledek řízení (na hmotněprávní zákonnost a správnost přijatého opatření), až po případy, kdy nedbání pravidel řízení očividně mělo nebo mohlo mít zásadní vliv na zákonnost výsledku (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116).

[40] Ve čtvrtém a pátém kroku je již soud vázán rozsahem a důvody samotného návrhu.

*V.C První a druhý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy
(pravomoc a působnost k vydání územního plánu)*

[41] Účastníci v daném případě nijak nespoujají otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu.

[42] V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

[43] Přezkoumávané opatření obecné povahy bylo skutečně vydáno zastupitelstvem města Zlína, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ustanovení § 171 a následujících zákona č. 500/2004, správního řádu, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „správní řád“). Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovateli a odpůrcem učiněna spornou. Je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

[44] Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnili.

*V.D Třetí krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy
(průběh pořizování územního plánu)*

[45] Navrhovatelé namítali procesní nedostatky, které spočívaly v nedostatečném odůvodnění, popř. opomenutí některých připomínek nebo námitek. Krajský soud se těmito námitkami, jakož i dodržáním základních postupů, zejména zda řízení o vydání územního plánu prošlo všemi nezbytnými fázemi (zadání územního plánu, koncept, návrh územního plánu, veřejné projednání, schválení), zabýval a dospěl k závěru, že v procesu pořizování a schvalování územního plánu, konkrétně ve fázi řízení o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu, došlo k porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodování a v důsledku toho též porušení procesních práv navrhovatelů. Opatření obecné povahy tedy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

[46] O pořizení územního plánu ve smyslu ustanovení § 44 stavebního zákona rozhodlo zastupitelstvo města Zlína dne 7. 4. 2005 usnesením č. 24/20Z/2005.

[47] V souladu s ustanovením § 47 odst. 1 stavebního zákona vypracoval Magistrát města Zlína (dále jen „pořizovatel“) návrh zadání územního plánu. Návrh byl zpracován dle přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[48] V souladu s ustanovením § 47 odst. 2 byl návrh zadání územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů v termínu od 3. 10. 2007 do 3. 11. 2007 a současně byl zaslán dotčeným orgánům pro podání požadavků na obsah územního plánu a sousedním obcím k uplatnění svých podnětů, se stanovením lhůty dle stavebního zákona, tj. do 30 dnů ode dne doručení.

[49] Do 30 dnů ode dne vyvěšení zároveň mohl každý uplatnit své připomínky. Návrh zadání tedy prošel v období od 3. 10. 2007 do 3. 11. 2007 prvním kolem připomínkování ze strany dotčených orgánů i veřejnosti.

[50] Krajský soud v této souvislosti připomíná, že požadavky dotčených orgánů v této fázi nejsou závazné a pořizovatel je nemusí při přípravě návrhu zadání respektovat, aniž by zatížil řízení procesní vadou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169).

[51] Výjimkou je ovšem požadavek krajského úřadu na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, který musí být respektován. Krajský úřad navíc nemá možnost uvážení, zda tento požadavek uplatní, či nikoli. Tento závěr musí podle ustanovení § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyplynout z posouzení kritérií uvedených v příloze č. 8 tohoto zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111).

[52] Soud dospěl k závěru, že návrh zadání byl projednán v souladu se stavebním zákonem. Pořizovatel vyhodnotil připomínky a požadavky dotčených orgánů a zapracoval je přiměřeně do textové části zadání územního plánu Pozlovic.

[53] Dne 13. 12. 2007 byl návrh zadání územního plánu schválen zastupitelstvem městysu Pozlovice jako závazný podklad pro zpracování konceptu územního plánu (podle ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona). Viz usnesení č. 35/9Z/2007.

[54] Koncept územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání ve dvou variantách dopravy a ve dvou variantách územních systémů ekologické stability. Projednání konceptu územního plánu spolu s projednáním posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí (SEA) pořizovatel zahájil dne 10. 9. 2008 oznámením o veřejném projednání v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 stavebního zákona. Veřejné projednání se konalo v aule Univerzity Tomáše Bati dne 23. a 24. 10. 2008 v 16:00 hodin. K veřejnému nahlédnutí byl koncept vystaven v době od 1. 10. do 30. 10. 2008. Do 15 dnů ode dne veřejného projednání mohl každý uplatnit své připomínky. V této době mohli vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti uplatnit své námítky.

[55] Dotčené orgány vyzval pořizovatel k uplatnění stanovisek nejpozději do 15 dnů ode dne veřejného projednání. V průběhu veřejného projednání požádal dotčený orgán Odbor životního prostředí Krajského úřadu Zlín o prodloužení lhůty pro vydání stanoviska v souladu s ustanovením § 48 odst. 3 stavebního zákona. Žádosti bylo vyhověno z důvodu rozsáhlosti projednávaného materiálu. Sousední obce mohly prostřednictvím rady obce uplatnit připomínky z hlediska využití navazujícího území.

[56] Stanovisko k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí obdržel pořizovatel dne 28. 11. 2008. V souladu s ustanovením § 16 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), zaslal odboru životního prostředí Krajského úřadu Zlínského kraje písemné vyrozumění o tom, že toto stanovisko bylo zveřejněno.

[57] Projednání bylo ukončeno 10. 11. 2008, kdy uplynula zákonná lhůta k podání stanovisek, námitek a připomínek. Poté zpracoval pořizovatel v souladu s ustanovením § 49 stavebního zákona návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu Zlína a dále zpracoval na základě výsledků projednání a stanovisek dotčených orgánů návrh o výběru výsledné varianty řešení dopravy a územních systémů ekologické stability.

[58] Dne 15. 9. 2010 usnesením č. 1/9MZ/2009 zastupitelstvo města Zlína rozhodlo, že do návrhu územního plánu projektant zapracuje variantu A dopravy s určitými změnami a variantu B územních systémů ekologické stability. Na základě schválených pokynů byl zpracován návrh územního plánu.

[59] V souladu s ustanovením § 50 stavebního zákona pořizovatel zahájil projednání návrhu územního plánu. Oznámení o společném jednání oznámil pořizovatel dopisem ze dne 7. 6. 2010. Společné jednání o návrhu územního plánu Zlína se uskutečnilo dne 1. 7. 2010 na Magistrátu města Zlína. Dotčené orgány měly možnost se vyjádřit do 30 dnů ode dne společného jednání.

[60] Stanovisko k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí obdržel pořizovatel dne 3. 8. 2010. V souladu s ustanovením § 16 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zaslal odboru životního prostředí Krajského úřadu Zlínského kraje písemné vyrozumění o tom, že toto stanovisko bylo zveřejněno.

[61] Po ukončení projednání v souladu s ustanovením § 51 stavebního zákona byla vyhodnocena stanoviska dotčených orgánů a dokumentace následně předložena k posouzení nadřízenému orgánu. Stanovisko nadřízeného orgánu Krajského úřadu Zlínského kraje,

odboru územního plánování a stavebního řádu bylo vydáno dne 5. 11. 2010 pod č. j. KUZL 67257/2010. Ve stanovisku byly konstatovány nedostatky z hlediska souladu s nadřazenou dokumentací, tj. se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, vydanými zastupitelstvem Zlínského kraje dne 10. 9. 2008 a dokumentace byla vrácena k odstranění těchto nedostatků. Dne 15. 1. 2011 vydal nadřízený orgán pod č. j. KUZL 84413/2010 stanovisko s potvrzením o odstranění nedostatků.

[62] Řízení o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu spojené s veřejným projednáním zahájil pořizovatel v souladu s ustanovením § 52 stavebního zákona oznámením veřejnou vyhláškou na úřední desce Magistrátu města Zlína dne 31. 1. 2011. Dokumentace byla vystavena k nahlédnutí u pořizovatele a na jeho elektronické úřední desce (dostupné na www.zlin.eu) v době od 16. 2. do 22. 3. 2011. Veřejné projednání návrhu územního plánu proběhlo ve dnech 21. 3. 2011 a 22. 3. 2011 v aule Univerzity Tomáše Bati na Mostní ulici.

[63] Námitky proti návrhu územního plánu mohli v souladu s ustanovením § 52 odst. 2 stavebního zákona podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti (dotčené osoby).

[64] Dne 10. 3. 2011 uplatnil navrhovatel a) k plochám BX 872 a BX 875 návrhu územního plánu připomínky, ve kterých uvedl totožné důvody, jaké uvedl v návrhu. Stejně tak navrhovatel b) v pozici zástupce veřejnosti uplatnil dne 17. 3. 2011 prakticky totožné námitky (opět k plochám BX 872 a BX 875).

[65] Ze správního spisu vyplývá, že připomínky a námitky týkající se plochy BX 875 byly zamítnuty, zatímco připomínkám týkajícím se plochy BX 872 bylo vyhověno. Podle tabulky nazvané „Vyhodnocení připomínek a námitek k návrhu územního plánu Zlín“ ze dne 27. 6. 2011 bylo připomínce navrhovatele a) i námitce navrhovatele b) vyhověno a plocha BX 872 byla z návrhu územního zcela vypuštěna.

[66] Připomínkám a námitkám týkajícím se plochy BX 875 ale vyhověno nebylo. Bylo rozhodnuto, že plocha BX 875 bude v návrhu územního plánu ponechána, neboť dotčený orgán (odbor životního prostředí) se k lokalitě z hlediska krajinného rázu vyjádřil kladně. Jedná se o plochu pro 1 rodinný dům a majetkové vztahy územní plán neřeší.

[67] Vzhledem k výsledkům projednání návrhu územního plánu s veřejností, kdy došlo k úpravě územního plánu (např. právě vypuštění plochy BX 872), přistoupil pořizovatel v souladu s ustanovením § 52 v návaznosti na ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona k opakovanému veřejnému projednání o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu.

[68] Dokumentace byla opět vystavena k nahlédnutí od 9. 8. 2011 do 28. 9. 2011 u pořizovatele a jeho elektronické úřední desce. Veřejné projednání se uskutečnilo v aule Univerzity Tomáše Bati, na adrese Mostní 5139, Zlín ve dnech 26. 9. 2011 v 16:00 hodin a 27. 9. 2011 v 16:00 hodin. Námitky mohli v souladu s ustanovením § 52 odst. 2 stavebního zákona podat opět pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti (dotčené osoby). V tomto návrhu se již plocha BX 872 neobjevila, a proto je logické, že navrhovatel a) dne 23. 9. 2011 uplatnil připomínku již pouze k ploše BX 875. Navrhovatel b) již žádné námitky neuplatnil.

[69] V konečné podobě územního plánu, tedy v napadeném opatření obecné povahy, se plocha BX 872 opět objevila, aniž by bylo jakkoli odůvodněno, proč se tak stalo. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, konkrétně v odůvodnění námítky navrhovatele b), je zmíněno pouze, že „plocha BX 872 je ponechána. Dotčený orgán – ochrana životního prostředí se k lokalitě z hlediska krajinného rázu vyjádřil kladně. Jedná se o plochu pro 1 RD přízemní s podkrovím, která doplňuje zástavbu. V okolí plochy se nenachází žádný významný krajinný prvek ani není vymezen územní systém ekologické stability, který by byl dotčen.“

[70] Takovým postupem pořizovatel porušil zásadu předvídatelnosti správního rozhodování a zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Z opatření obecné povahy totiž není zřejmé, proč – když původním rozhodnutím pořizovatele připomínkám vyhověno bylo – znění napadeného opatření obecné povahy vyznívá zcela opačně.

[71] Odůvodnění územního plánu musí podle judikatury Nejvyššího správního soudu mít obecné náležitosti kladené na odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí, zejména důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (ustanovení § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).

[72] Náležitostí odůvodnění opatření obecné povahy je dále dle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu i vypořádání se s uplatněnými připomínkami a podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu odůvodnění rozhodnutí o uplatněných námitkách, které musí rovněž vyhovovat požadavkům na přezkoumatelnost správního aktu uvedeným v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

[73] Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námítky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.

[74] V dané věci je zřejmé, že připomínka navrhovatele a) ze dne 10. 3. 2011 týkající se plochy BX 872 nebyla dostatečně vypořádána, neboť nejprve k ní bylo přihlédnuto, poté se od toho ale ustoupilo, aniž by tento postup byl jakkoli odůvodněn; ze stejných důvodů nebyla odůvodněna ani námitka navrhovatele b) ze dne 17. 3. 2011 týkající se plochy BX 872.

[75] Ani připomínka navrhovatele a) ze dne 10. 3. 2011 týkající se plochy BX 875 nebyla dostatečně vypořádána, neboť v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy o ní není ani zmínka a v řízení byla zcela opomenuta.

[76] Odůvodnění ostatních námitek a připomínek lze považovat za postačující, nicméně již nevypořádání výše uvedených připomínek a námitek je dostatečným důvodem pro zrušení části územního plánu, neboť šlo o takové vady řízení, které mohly mít vliv na zákonnost samotného opatření obecné povahy.

[77] V řízení došlo také k porušení ustanovení § 53 odst. 1 věty první stavebního zákona, podle kterého dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního

plánu, posoudí se přiměřeně podle ustanovení § 50 téhož zákona a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů.

[78] Opětovné zařazení plochy BX 872 do územního plánu je nutné považovat za podstatnou úpravu územního plánu. Mění se tím totiž využití území; rozhoduje se vlastně o tom, zda na této ploše bude v budoucnu moci stát další rodinný dům pasekářského bydlení.

*V.E Čtvrtý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy
(materiální kritérium)*

[79] Navrhovatelé uplatnili v návrhu na zrušení opatření obecné povahy takticky tři návrhové body (námitku týkající se nedostatečného zajištění přístupové komunikace, námitku nepřezkoumatelnosti a námitku porušení předpisů o ochraně životního prostředí).

[80] Jakkoli soud shledal vznesenou námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou, což je jinak samo o sobě a bez dalšího důvodem pro zrušení opatření obecné povahy, má soud v tomto konkrétním případě za to, že je na místě vyjádřit se i k dalším dvěma námitkám, neboť tyto se týkají zcela jiných částí odůvodnění opatření obecné povahy, které bylo možné a způsobilé přezkoumat. Tento postup nemá zdejší soud za rozporný s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle které pokud by soud dospěl k závěru, že určité rozhodnutí, popř. opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, pak se z logiky věci (jelikož přezkum není možný) soud nezabývá dalšími námitkami.

[81] Námitka týkající se účelové komunikace se soudu jeví jako ryze účelová. Navrhovatelé tvrdí, že přístupová komunikace nesplňuje všechny požadavky kladené právním předpisy, popř. technickými normami, ale přesto po ní jezdí ke svým vlastním domovům, příp. k rozestaveným domům argumentují dopravní bezpečností, ale sami nejsou ochotni připustit možnost přístupovou komunikaci do budoucna rozšířit, neboť by se tak stalo na úkor jejich vlastních pozemků – alespoň podle jejich argumentace v návrhu.

[82] Skutečnost, že navrhovatelé nejsou ochotni připustit rozšíření příjezdové komunikace na věci nemůže nic změnit. I pokud by příjezdová komunikace nesplňovala všechny požadavky, pouze obec má právo stanovit funkční využití území a jeho další rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování. Město Zlín by tedy mohlo uvažovat i o případném rozšíření této účelové komunikace, neboť existují právní prostředky, jak toho docílit. Jedná se o nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemeno ve smyslu ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

[83] Výše zmíněné úvahy jsou však nadbytečné, neboť předmětná přístupová komunikace veškeré požadavky kladené na ni právními předpisy splňuje. Podle ustanovení § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území musí ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby. Pojem pozemní komunikace je definován v ustanovení § 2 zákona o pozemních komunikacích. Jde o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

[84] Navrhovatelé poukazovali též na ustanovení § 22 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, podle kterého nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 metrů. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 metrů. Toto ustanovení se ovšem netýká šířky samotné komunikace, ale veřejného prostranství.

[85] Veřejným prostranstvím jsou dle ustanovení § 34 zákona č. 128/2000, o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu, všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Tento pojem je v zákoně o obcích definován pro účely stanovení pravidel pojmenování veřejných prostranství. Legální definici lze nalézt ve 4. dílu 1. hlavy 1. části nazvané „Názvy obcí, jejich částí, ulic a veřejných prostranství, číslování budov, znak a vlajka obcí“. Již z prvků demonstrativního výčtu použitého v definici veřejného prostranství (náměstí, ulice, tržiště, parky, ...) lze dovodit, že tento pojem byl definován pro účely zastavěného území obce; aplikace na jiné území, např. na oblast pasekářského bydlení v daném případě, může činit výkladové problémy.

[86] Pozemní komunikaci zcela jistě není možné ztotožňovat s veřejným prostranstvím. To vyplývá jednak z definice veřejné infrastruktury [dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona], dle které je dopravní infrastruktura, zahrnující pozemky pozemních komunikací, vymezena v bodě 1, na rozdíl od veřejného prostranství, vymezeného v bodě 4. Veřejné prostranství tedy zahrnuje nejen pozemní komunikaci, ale také chodník, veřejnou zeleň apod. Minimální šířka vymezovaného veřejného prostranství je tedy ve vyhlášce stanovena větší než požadovaná šířka pozemní komunikace.

[87] Je zřejmé, že v daném případě je veřejné prostranství, jakožto volná plocha přístupná každému bez omezení, tvořená zejména okolními loukami, širší než 8 metrů. Domy totiž stojí vždy pouze na jedné straně příjezdové komunikace; navíc nikoli přímo u ní. Je také nutné připomenout, že veřejným prostranstvím jsou prostory přístupné každému bez omezení bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Není tedy relevantní, zda jsou okolní pozemky ve vlastnictví navrhovatelů.

[88] Ze zařazení ustanovení § 22 v části třetí vyhlášky „Požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb na nich“ a dále ze souvislostí s dalšími ustanoveními vyhlášky navíc vyplývá, že ustanovení § 22 odst. 2 se nevztahuje na vymezení ploch územním plánem, které je upraveno ve vyhlášce v části druhé „Požadavky na vymezení ploch“ v ustanovení § 7 (plochy veřejného prostranství). Ustanovení § 22 se použije jen při vymezení pozemků veřejných prostranství územním rozhodnutím, územním souhlasem nebo regulačním plánem.

[89] Z výše uvedených důvodů soud shledal námitku týkající se nedostatečného zajištění přístupu k plochám BX 872 a BX 875 jako zcela nedůvodnou.

[90] Stejně tak je nutné odmítnout námitku, že by došlo k porušení předpisů na ochranu přírody a krajiny, zejména zákona o ochraně přírody a krajiny. Navrhovatelé blíže nespécifikovali, v čem spatřují zhoršení úrovně životního prostředí v Kudlově, ohrožení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, popř. jejich práva na příznivé životní prostředí, proto soud dospěl k závěru, že postačí ověřit, zda proces SEA proběhl v souladu se zákonem.

[91] Podle ustanovení § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Otázka, zda realizací opatření obecné povahy dojde k přímému ohrožení dlouhodobě se vyskytujících zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, tedy byla předmětem posuzování vlivů na životního prostředí, tzv. procesu SEA, který se prolíná všemi fázemi vypracování a schvalování územního plánu.

[92] Nejprve vydal Krajský úřad Zlínského kraje koordinované stanovisko ze dne 2. 11. 2007, č. j. KUZL66660/2007, ve kterém v souladu s ustanovením § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vznesl požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí, tzv. SEA. Posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí omezil jen na určité záměry týkající se převážně dopravní infrastruktury; ve zbývajících částech návrhu zadání územního plánu neshledal nezbytnost komplexního posouzení vlivů na životní prostředí. Tím splnil povinnost vést zjišťovací řízení v případě územní plánovací dokumentace, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-206. Co se týče soustavy NATURA 2000 Krajský úřad Zlínského kraje vyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Závěr zjišťovacího řízení byl zveřejněn v Informačním systému SEA Ministerstva životního prostředí.

[93] V souladu s požadavkem Krajského úřadu Zlínského kraje a ustanovením § 47 odst. 3 stavebního zákona uvedl pořizovatel v návrhu zadání územního plánu požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Dle ustanovení § 47 odst. 4 stavebního zákona byl návrh zadání upraven a předložen ke schválení. „Zadání pro vypracování územního plánu Zlína“ bylo schváleno zastupitelstvem města Zlín dne 13. 12. 2007 včetně části II písm. m) nazvané „Požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast“.

[94] Na základě zadání byl zpracován koncept územního plánu, který v kapitole 4 odůvodnění nazvané „Vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu na udržitelný rozvoj území“ obsahuje komplexní posouzení vlivů na životní prostředí v rámci záměrů obsažených v zadání – včetně posouzení vlivů na jednotlivé aspekty jako např. ovzduší, vodu, půdu či hluk. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území splňovalo všechny obsahové náležitosti dle přílohy 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a odpovídalo svým rozsahem zadání.

[95] Na základě projednání konceptu územního plánu zpracoval pořizovatel dle ustanovení § 49 stavebního zákona návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, v jejichž odůvodnění mj. vyhodnotil vlivy na udržitelný rozvoj území včetně vlivů na životní prostředí.

[96] Na základě schválených pokynů k dopracování návrhu územního plánu Zlína ve znění usnesení zastupitelstva města Zlín ze dne 29. 4. 2010 byl zpracován návrh územního plánu.

[97] Po ukončení projednání v souladu s ustanovením § 51 stavebního zákona byla vyhodnocena stanoviska dotčených orgánů a dokumentace následně předložena k posouzení nadřízenému orgánu. Stanovisko nadřízeného orgánu Krajského úřadu Zlínského kraje,

odboru územního plánování a stavebního řádu bylo vydáno dne 5. 11. 2010 pod č. j. KUZL 67257/2010. Ve stanovisku byly konstatovány nedostatky z hlediska souladu s nadřazenou dokumentací, tj. se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, a dokumentace byla vrácena k odstranění těchto nedostatků. Dne 15. 1. 2011 vydal nadřízený orgán pod č. j. KUZL 84413/2010 stanovisko s potvrzením o odstranění nedostatků. Upravený a posouzený návrh územního plánu již v kapitole 6 odůvodnění nazvané „Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území“ neobsahoval vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, neboť již bylo součástí konceptu (srov. ustanovení § 50 odst. 1 věta za středníkem stavebního zákona), ale byl doplněn o posouzení vlivů na životní prostředí nového záměru (rozšíření lyžařského areálu Zlín). Tento záměr vzešel z veřejného projednání konceptu územního plánu konaného 23. a 24. 10. 2008, a to z požadavku na rozšíření ploch tělovýchovy a sportu a plochu dopravní specifickou pro umístění lanové dráhy. K tomuto záměru bylo vydáno souhlasné stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 2. 8. 2010, č. j. KUZL 52988/2010. Znění části odůvodnění „Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území“ se poté v rámci procesu schvalování územního plánu v jednotlivých verzích již jen drobně upravovalo a bylo schváleno v rámci konečné verze územního plánu.

[98] S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. proces SEA, probíhalo v rámci jednotlivých fází zcela v souladu s právními předpisy, zejména zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a stavebním zákonem. Proces pořízení opatření obecné povahy z tohoto hlediska nebyl veden nezákonným způsobem.

[99] Soud ale dal navrhovatelům za pravdu v tom, že výstavbou dalších domů, bytů pasekářského bydlení, dojde ke zhoršení úrovně životního prostředí v dané lokalitě. Každá stavba, ostatně jako jakýkoli lidský zásah do krajiny, přírodní prostředí ovlivní, a to zpravidla negativně. Je třeba se ale zabývat otázkou, zda jde o natolik negativní zásah, že není možné ho ospravedlnit jiným legitimním účelem, v daném případě potřebou bydlení. Touto otázkou se soud zabýval v pátém kroku tzv. algoritmu opatření obecné povahy.

*V.F Pátý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy
(zásada proporcionality)*

[100] Územní plán představuje nástroj autonomní realizace místních záměrů a politiky, jádro samostatné působnosti obce. V této souvislosti např. německá nauka hovoří o plánovací svrchovanosti obcí. Do tohoto prostoru svrchovaného uvážení svobodně zvolených politických představitelů obcí je možné zasahovat ze strany správních soudů pouze s maximální zdrženlivostí a jen základě zákona (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky).

[101] I Nejvyšší správní soud zmiňuje: „Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem,“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74).

[102] I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv vlastníka pozemků a vážení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. 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 tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103).

[103] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

[104] Krajský soud v daném případě velmi důkladně vyvažoval veřejné zájmy (ochranu životního prostředí, potřebu bydlení) a jednotlivé protichůdné soukromé zájmy; na jedné straně ochranu vlastnického práva, ale i práva na příznivé životní prostředí navrhovatelů, na druhé straně pak vlastnická práva vlastníků pozemků v lokalitách BX 872 a 875. Soud dospěl k závěru, že ochraně vlastnických práv musí být v daném případě dána přednost před veřejným zájmem na ochranu příznivého životního prostředí. Ostatně i žalovaný, jehož vrchní představitelé vzešli z demokratických voleb a měli by tedy veřejné zájmy reprezentovat, sám uvádí, že „v dané lokalitě se nenachází žádný krajinný prvek ani není vymezen územní systém ekologické stability, který by byl dotčen“. Dotčený orgán, odbor životního prostředí, se k lokalitě z hlediska krajinného rázu vyjádřil kladně. Z těchto důvodů bylo také vyhověno prakticky všem připomínkám občanů, kteří chtěli v dané lokalitě stavět své domy. Byly ovšem stanoveny podrobnější podmínky, jak musí být domy vysoké, že musí být napojeny na stávající přístupovou komunikaci atd., aby byl zachován ráz krajiny s pasekářským bydlením.

[105] V dané věci však vyšlo najevo, že napětí nevzniká mezi veřejným zájmem na ochranu životního prostředí a zájmem soukromým, ale mezi různými soukromými zájmy. Navrhovatelé nechtějí, aby lokalita byla dále zastavována dalšími domy pasekářského bydlení. Ze správního spisu však vyplynulo, že proti nim stojí zájmy vlastníků jiných pozemků, v jejichž zájmu je, aby na svých pozemcích mohli v budoucnu stavět.

[106] Ke kolizi několika vlastnických práv je na úvod třeba připomenout čl. 11 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo vlastnit majetek a výslovně se uvádí, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.

[107] Jestliže v dané lokalitě již několik domů stojí, příjezdová komunikace k nim i případným novým domům splňuje zákonné požadavky a veřejný zájem na ochraně přírodního prostředí v dané oblasti není natolik intenzivní (viz všechna vyjádření odboru životního

prostředí, pořizovatele, ale i žalovaného), pak není dán žádný důvod pro to, aby v dané lokalitě nemohly stát domy další – samozřejmě za podmínky, že budou splněny další podmínky vymezené územním plánem pro pasekářské bydlení.

[108] K argumentaci navrhovatelů ochranou životního prostředí soud podotýká, že i jejich domy samozřejmě životní prostředí narušují. Není relevantní, že jejich domy byly postaveny dříve, neboť vlastnické právo všech vlastníků musí mít stejný zákonný obsah. Soud zde musí respektovat princip rovnosti před zákonem.

[109] V této situaci se jeví vhodné připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, podle kterého „osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím dotčena, a jež se proto stávají účastníky řízení podle § 34 stavebního zákona z roku 1976, však nemají, a ani nikdy nemohou mít, subjektivní veřejné právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit.“ Analogicky lze závěr o nemožnosti zakonzervovat poměry v území použít též pro územní plány.

[110] Krajský soud tedy dospěl k závěru, že pokud by byl územní plán přijat zákonným způsobem a byl by řádně odůvodněn, pak omezení vlastnických práv a práv na příznivé životní prostředí navrhovatelů bylo možné, neboť by se tak stalo v zájmu ochrany vlastnických práv vlastníků pozemků na plochách BX 872 a BX 875.

[111] Jelikož ale v daném případě soud shledal procesní pochybení, spočívající v porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodování a porušení ustanovení § 53 stavebního zákona a ustanovení § 172 odst. 4 a 5 správního řádu a ustanovení § 68 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 174 odst. 1 správního řádu, při procesu projednávání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu, nemohl rozhodnout jinak, než že navrhovatelům částečně přisvědčil a část napadeného opatření obecné povahy zrušil na základě ustanovení § 101d odst. 2 soudního řádu správního.

VI. Shrnutí a náklady řízení

[112] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán návrhovými body, dospěl k závěru o úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení o porušení procesních práv navrhovatele, která založila aktivní žalobní legitimaci navrhovatelů, byla důvodná. Shledal, že v procesu přijímání územního plánu města Zlín došlo k porušení procesních práv navrhovatelů.

[113] V souladu s ustanovením § 101d odst. 2 soudního řádu správního soud předmětnou část napadeného opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku.

[114] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 110 odst. 3 s.ř.s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšným navrhovatelům tak přísluší právo na náhradu nákladů řízení, které představuje u každého z nich zaplacený soudní

poplatek ve výši 5.000 Kč, který je žalovaný povinen zaplatit v soudem stanovené třicetidenní lhůtě.

[115] Výrok o náhradě nákladů řízení osobám zúčastněných na řízení se opírá o ust. § 60 odst. 5 s.ř.s. podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, přičemž v dané věci taková situace nenastala.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnost namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 8. ledna 2014

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu