



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

50 A 9/2012-114

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci navrhovatele **P. P.**, proti odpůrci **Městysu Divišov**., zastoupeného Mgr. Jakubem Sýkorou, advokátem se sídlem Přemyslovská 1658/31, 130 00 Praha 3, za účasti: **1) R. L.**, **2) J. B.**, **3) J. P.**, **4) E. H.**, **5) P.H.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP ze dne 26. 4. 2012, změny č. 1 územního plánu obce Divišov.

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP ze dne 26. 4. 2012, změny č. 1 územního plánu obce Divišov, se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Zastupitelstvo městyse Divišov usnesením č. 2/2012 ze dne 25. 4. 2012, vydalo jako opatření obecné povahy č. 1/2012/OOP změnu č. 1 územního plánu obce Divišov (dále jen „změna územního plánu“). Změna územního plánu nabyla účinnosti dne 12. 5. 2012.

Návrh

Navrhovatel se podáním doručeným Krajskému soudu v Praze dne 27. 6. 2012 domáhá zrušení změny územního plánu. Uvedl, že je spoluvlastníkem pozemku parc. č. 45/3 v katastrálním území M., obec D., zahrnutého v lokalitě 1.22, která byla v rozporu se zákony vyřazena ze změny územního plánu, a pozemku parc. č. PK 46/3 v katastrálním území M., obec D., zahrnutého v lokalitě 1.23. Navrhovatel namítá, že:

1) odpůrce nedodržel zákonný postup stanovený pro podávání návrhu na pořízení územního plánu v § 46 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Odpůrce zařadil do zadání změny územního plánu určité lokality i bez návrhu, a to po stanoveném termínu, kterým byl dne 31. 5. 2007. Jiné lokality odpůrce z důvodu nedodržení termínu vyřadil z projednávání změny územního plánu. Další dvě lokality naopak odpůrce zahrnul do projednávání změny územního plánu, ačkoli návrh byl podán až po stanoveném termínu (dne 18. 1. 2008 ve věci lokality č. 1.17 a dne 23. 10. 2007 ve věci lokality č. 1.27) a oba návrhy nebyly schváleny zastupitelstvem podle § 46 odst. 3 stavebního zákona.

2) odpůrce v rozporu s § 52 stavebního zákona nedal veřejnosti možnost vyjádřit se a vznést připomínky a námítky k prvnímu návrhu změny územního plánu, který rovnou upravil dle § 53 stavebního zákona na druhý návrh změny územního plánu.

3) posouzení vlivu návrhu změny územního plánu na životní prostředí procesem SEA je v rozhoru se zákonem č. 100/2010 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a z části neodpovídá skutečnosti, neboť dokumentace byla nesprávně zpracovaná a měla klamat dotčené orgány. Cílem tohoto postupu odpůrce bylo pouze znevýhodnění některých lokalit oproti jiným a dále legalizace černých staveb na území městyse D.. V rámci procesu SEA pak měly být především posouzeny lokality 1.1 a 1. 11 (stavby fotovoltaiických elektráren).

4) odpůrce v rozporu s § 172 a § 173 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů nedostatečně odůvodnil připomínky a námítky.

5) odpůrce vůbec nevyhodnotil a nezapravoval připomínku Pozemkového úřadu B. ze dne 7. 9. 2011.

6) zastupitelstvo odpůrce, které vydalo změnu územního plánu, ve svém usnesení mezi katastrální území, kterých se změna týká, uvedlo i katastrální území Dolany, což je jen název místní části a nikoli katastrální území, a současně neuvedlo katastrální území D. a K..

7) veřejná vyhláška ze dne 26. 4. 2012, čj. 681/2012, kterou bylo oznámeno vydání změny územního plánu, obsahuje tytéž nesprávnosti jako pod bodem 6.

8) odpůrce zasílal dotčeným orgánům jiné podklady, než které byly schváleny zastupitelstvem obce. Návrh změny územního plánu byl pro veřejnost dostupný v té podobě, ve které figurovala lokalita 1.15 B a 1.22 B, ačkoli dotčeným orgánům byly zaslány podklady, v nichž lokalita 1.22 byla v rozporu se zadáním, který předpokládal zábor zemědělského půdního fondu v rozsahu 4,04 ha, zvětšena na zábor v rozsahu 8,8 ha. Totéž nastalo u lokality 1.15.

9) odpůrce manipuloval s dokumentací, když v návrhu oproti schválenému zadání mnohonásobně zvýšil zábor zemědělského půdního fondu. Jedná se o lokality 1.11, 1.12, 1.15, 1.16 a 1.22.

10) odpůrce v rozporu se schváleným zadáním u lokality 1.23 zakreslil tuto lokalitu s prolukou.

11) odpůrce (resp. pořizovatel) nepostupoval v souladu s § 53 odst. 6 stavebního zákona a nepředložil návrh k zamítnutí, ačkoli byl písemně upozorňován na to, že je v rozporu s § 53 odst. 4 stavebního zákona.

12) odpůrce v rozporu s § 54 odst. 3 stavebního zákona nevrátil návrh pořizovateli k přepracování.

13) byl nesprávně vyhodnocen vliv na udržitelný rozvoj území, neboť ve změně územního plánu se nenachází nově vzniklá plocha pro rozvoj pracovních příležitostí. Tato plocha je nově vymezena pouze v rozsahu lokality 1.2, která je však již od roku 2007 zastavěna. Lokalita 1.8 byla již součástí původního územního plánu a nyní je pouze redukován původní rozsah záboru zemědělského půdního fondu.

14) odpůrce některé lokality úmyslně charakterizoval v rozporu se skutečností, tak aby byly vytvořeny podmínky pro dodatečnou legalizaci stávajícího využívání těchto lokalit. Jde především o lokalitu 1.2 a také lokalitu 1.19. Stanoviska dotčených orgánů tak neposuzovala skutečný stav věci, ale podmínky, které jsou s ohledem na stávající stav nerealizovatelné.

15) postup odpůrce v procesu přípravy změny územního plánu byl rozdílný, přičemž kritériem bylo to, kdo je majitelem pozemků v jednotlivých lokalitách. Zatímco některé lokality byly vyřazeny hned v návaznosti na nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu, v případě jiných lokalit, byly dotčené orgány žádány o změnu stanoviska.

16) odpůrce odkázal navrhovatele s námitkou ohledně vyřazení lokality 1.22 na veřejné projednání návrhu, a při tom se s ní fakticky vůbec nezabýval a vypořádal se s ní velmi stroze.

17) odpůrce v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona nekonal po opakovaném veřejném projednání, které se uskutečnilo dne 12. 9. 2011, další opakované veřejné projednání, ačkoli byly i poté zásadně změněny rozsahy záboru zemědělského půdního fondu a de facto zmizely plochy „výroba lehká“, v rámci kterých byl zábor zemědělského půdního fondu v rozsahu 19,93 ha snížen na 0,18 ha), což je v rozporu s politikou územního rozvoje.

18) odpůrce se nevypořádal s připomínkami dotčených orgánů, případně to učinil způsobem, kdy dokumentaci vyhotovil tak, aby odpovídala připomínkám, avšak v praxi nebude nikdy realizovatelná.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí, že důvodem, proč navrhovatel napadá celý proces pořizování změny územního plánu, je skutečnost, že byla z této změny vyřazena lokalita 1.22, ve které měl navrhovatel své pozemky. Tato lokalita přitom byla vyřazena z důvodu nesouhlasu Krajského úřadu Středočeského kraje, orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. K jednotlivým námitkám pak odpůrce uvádí, že:

1) záměr provést v městysi D. změnu územního plánu byl diskutován již několik let. Odpůrce po celou dobu shromažďoval návrhy jednotlivých občanů a také sám vznesl vlastní podněty. Stanovení lhůty pak mělo jen informativní charakter. Všechny návrhy přitom byly posouzeny pořizovatelem a zastupitelstvo rozhodlo o jejich zařazení do návrhu zadání změny územního plánu.

2) po společném jednání dne 28. 7. 2009, kdy vyplynula nutnost návrh změny územního plánu přepracovat, zpracoval podle § 53 odst. 3 stavebního zákona pokyny pro zpracování (druhého) návrhu změny územního plánu. Veřejnost nebyla absencí veřejného projednání nijak zkrácena, neboť tento „druhý“ návrh změny územního plánu byl následně projednán na společném jednání i na veřejném projednání. Tento postup potvrdil i Krajský úřad Středočeského kraje ve stanovisku ze dne 28. 7. 2010.

3) přepracovaný druhý návrh změny územního plánu včetně vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území se správnou částí A je v souladu se zákonem.

4) připomínky i námitky jsou řádně odůvodněny.

5) připomínka Pozemkového úřadu B. ze dne 7. 9. 2011 je souladu se zákonem vyhodnocena v bodě 4 přílohy 11 změny územního plánu.

6) se jednalo o písařskou chybu.

7) katastrální území K. nebylo změnou územního plánu dotčeno.

8) druhým návrhem změny územního plánu došlo k vypuštění lokalit 1.15 B a 1.22 B.

9) ke zvětšení předmětné lokality došlo v důsledku činnosti projektanta.

10) změny ohledně předmětné proluky byly učiněny v důsledku vyjádření Městského úřadu B. ze dne 14. 8. 2009 (bod č. 23).

11) změna územního plánu není v rozporu s § 53 odst. 4 stavebního zákona.

12) pro takový postup nebyl důvod, neboť zastupitelstvo obce souhlasilo s předloženým návrhem územního plánu i s výsledky jeho projednání.

13) tato námitka nemá na pořizování změny územního plánu význam.

14) dle informací dostupných odpůrci navrhovatelem zmiňovaná stavba byla povolena a je zkolaudována. Ostatní námitky nesouvisí s připravováním změny územního plánu.

15) postupoval zcela v souladu se zákonem, kdy změny činil na základě stanovisek dotčených orgánů.

16) lokalita 1.22 byla vypuštěna na základě pokynů pro zpracování druhého návrhu změny územního plánu po společném jednání schválených zastupitelstvem obce dne 17. 12. 2009 a na základě nesouhlasu Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru ochrany zemědělského půdního fondu uvedeného v koordinovaném stanovisku ze dne 5. 8. 2009.

17) na základě vyhodnocení výsledků opakovaného veřejného projednání, které se konalo dne 12. 9. 2011, stanovil pořizovatel pokyny k provedení nepodstatné úpravy návrhu změny územního plánu a tyto vzhledem k jednoduchosti sám provedl. Protože se nejednalo o podstatnou změnu návrhu, nebylo nařízeno opakované veřejné projednání.

18) připomínky a námitky řádně odůvodnil.

Rekapitulace správního spisu

Ze správního spisu vyplynuly tyto podstatné skutečnosti:

Dne 10. 5. 2007 vydal Úřad městyse D. oznámení o záměru pořídit změny územního plánu a vyzval občany, aby případné návrhy podávali do 31. 5. 2007. Podané návrhy projednalo zastupitelstvo dne 14. 6. 2007 a 30. 8. 2007. O výsledku projednání odpůrce navrhovatele informoval.

Dne 14. 6. 2007 zastupitelstvo rovněž schválilo pořízení změny územního plánu. Zadání této změny bylo schváleno dne 22. 5. 2008. Upravené zadání bylo schváleno dne 21. 8. 2009. Mezi lokalitami navrženými k řešení byla jako lokalita č. 22 zahrnuta lokalita charakterizovaná jako orná půda, zemědělský půdní fond a nezastavitelné území s tím, že se navrhuje její nové využití jako plochy „výroba lehká“ o předpokládané rozloze 4,04 ha. Dále byla zařazena jako lokalita č. 23 lokalita charakterizovaná jako orná půda, zemědělský půdní fond a nezastavitelné území s tím, že se navrhuje její nové využití jako plochy „bydlení venkovské smíšené“. Zadání pro tuto lokalitu jako podmínku nové výstavby stanoví, že musí být zajištěno propojení se stávající zástavbou bez možnosti vzniku proluky v zástavbě. Součástí zadání je i grafická dokumentace, z níž vyplývá, že lokalita č. 23 je zakreslena s prolukou ve vztahu k stávající zástavbě.

Na základě tohoto zadání byl vypracován první návrh změny územního plánu. K tomuto prvnímu návrhu změny územního plánu vydal Krajský úřad Středočeského kraje dne 5. 8. 2009 koordinované stanovisko, ve kterém vyslovil nesouhlas s nezemědělským využitím lokalit č. 1.15 a 1.22. Městský úřad B. ve vyjádření ze dne 14. 8. 2009 k lokalitě č. 1.23 uvedl, že není zajištěna návaznost na v současnosti zastavěné území a lokalitu je zapotřebí plošně vymezit tak, aby na zastavěné území navazovala a nevznikala odtržená lokalita s prolukou zemědělských pozemků, navíc v pohledově silně exponované lokalitě. Městský úřad proto doporučil zahrnout do zástavby po dohodě s majitelem pozemku i proluku nebo tuto lokalitu z návrhu vyřadit.

První návrh změny byl projednán na společném jednání dne 27. 7. 2009. Na základě tohoto společného jednání byly dne 17. 12. 2009 vydány pokyny pro úpravu návrhu změny územního plánu; mimo jiné bylo navrženo vypustit lokalitu č. 1.22 a 1.15 z důvodu, že orgány ochrany zemědělského půdního fondu nesouhlasí se zábořem zemědělské půdy zařazené do II. třídy ochrany. U lokality č. 1.23 byly navrženy změny jen ohledně zásobování pitnou vodou.

Na základě těchto pokynů byl zpracován druhý návrh změny územního plánu, který byl opět předložen dotčeným orgánům k uplatnění stanovisek a sousedním obcím k uplatnění připomínek. Lokalita 1.22 byla již z návrhu vyřazena. Společné jednání o tomto druhém návrhu změny územního plánu se konalo dne 21. 5. 2010. Na základě tohoto společného jednání byly dne 14. 7. 2010 vydány pokyny pro úpravu návrhu změny územního plánu; mimo jiné bylo navrženo vypustit z „vymezení zastavitelných ploch“ lokalitu č. 1.22 a u lokality č. 1.23 byly navrženy změny jen ohledně zásobování pitnou vodou a odkanalizování.

Dne 28. 7. 2010 vydal po posouzení Krajský úřad Středočeského kraje stanovisko, že je možné návrh změny územního plánu projednat ve veřejném projednání. Veřejné projednání se konalo dne 11. 10. 2010. Při tomto veřejném projednání navrhovatel uplatnil rozsáhlé námítky, a to jak ve vztahu k vyřazení lokality č. 1.22, tak i ve vztahu k lokalitě č. 1.23, nenamítal však nic ohledně zakreslení proluky.

Jelikož bylo zapotřebí v návrhu změny územního plánu provést podstatné úpravy, konalo se následně dne 12. 9. 2011 opalované veřejné projednání. Navrhovatel opět uplatnil námítky, a to mj. jak k lokalitě 1.22, tak i k lokalitě 1.23.

V návaznosti na opakované veřejné projednání vydal pořizovatel dne 16. 4. 2012 pokyny pro úpravu návrhu změny územního plánu před jeho vydáním. Jelikož se jednalo o nepodstatné změny, nekonalo se další opakované veřejné projednání.

Takto upravený návrh usnesením ze dne 25. 4. 2012, č. 2/2012, schválilo zastupitelstvo a vydalo jej jako opatření obecné povahy. Z obsahu tohoto opatření obecné povahy plyne, že lokalita 1.22 do změny územního plánu zahrnuta není a lokalita 1.23 je zahrnuta s prolukou

orné půdy, kterou majitel intenzivně zemědělsky obhospodařuje a nesouhlasí s jejím začleněním do návrhové plochy. Přílohou č. 1 tohoto opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách navrhovatele podaných k veřejnému projednání dne 11. 10. 2010 i k opakovanému veřejnému projednání dne 12. 9. 2011.

Odpůrce námitkám ve vztahu k vyřazení lokality 1.22 nevyhověl. Námitku podanou k veřejnému projednání dne 11. 10. 2010 s odůvodnil tak, že „*lokalita byla z návrhu změny č. 1 vypuštěna na základě pokynů pro zpracování „druhého,, návrhu změny č. 1 po společném jednání schválených Zastupitelstvem městyse D. dne 17. 12. 2009, a to na základě nesouhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uvedeném v koordinovaném stanovisku Středočeského kraje, krajského úřadu čj. 110341/2009/KUSK-OŽP/Tuč ze dne 5. 8. 2009. Na této skutečnosti nedošlo k žádné změně, pořizovateli nebyla doručena žádná oprava citovaného stanoviska. Lokalita 1.22 nebyla předmětem vyhodnocení vlivů změny č. 1 na udržitelný rozvoj území, a tím ani posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. SEA). Vzhledem k tomu, že se nezměnily skutečnosti, na základě nichž byla lokalita 1.22 z návrhu změny č. 1 vypuštěna, nemůže pořizovatel žádost na její znovuzařazení zohlednit. Samozřejmě, že nic nebrání tomu, podat návrh na změnu ÚPO Divišov v souladu s § 46 odst. 1 stavebního zákona.*“ Námitku podanou k opakovanému veřejnému projednání dne 12. 9. 2011 odůvodnil ještě rozsáhleji, přičemž se vypořádal i s důvodem, proč byla v prvním návrhu lokalita rozdělena na lokalitu 1.22a a 1.22b včetně uvedení ploch záboru zemědělského půdního fondu. Konkrétně odpůrce uvedl: „*Podatelem námitky je výměra lokality 1.22 chybně interpretována. Velikost plochy pro výrobu lehkou byla v souladu se zadáním změny č. 1 a nebyla navýšena. Zadání změny č. 1 požadovalo u lokality 1.22 změnu ze současného využití „zemědělský půdní fond, orná půda“ nezastavitelného území na zastavitelnou plochu novým využitím „plocha pro výrobu lehkou – VL“ na přibližné výměře 4,04 ha. Tento požadavek byl do „prvního“ návrhu změny č. 1 z 05/2009 zapracován ve výměře 3,35 ha, tj. menší, než-li požadovalo zadání, a to z důvodu respektování ochranného pásma dálnice D 1, které jižní hranici zastavitelné plochy lokality 1.22 kopíruje, zbývající část lokality 1.22 v prostoru mezi dálnicí a návrhovou plochou, v rozsahu ochranného pásma dálnice, byla vymezena jako nezastavěné území o výměře 4,93 ha s návrhem plochy s hlavní funkcí „krajinná zeleň – zeleň izolační a doprovodná (KI)“.* Tato plocha mohla zůstat i nadále jako orná půda, ale z pohledu zpracovatele je nevhodná k zemědělskému obdělávání z důvodu obtížné dopravní dostupnosti a nevhodnosti ponechávat odtržené enklávy bez dalšího využití. Dalším, a vzhledem úkolům územního plánování významnějším, důvodem vymezení krajinné zeleně bylo hledisko zachování krajinného rázu, tj. snaha zpracovatelů o začlenění průmyslové plochy do krajiny, která doprovází tento dopravně zatížený tah v celé trase. Záměrem projektanta nebylo zmařit tento podnět, ale zapracovat ho do kontextu celého územního plánu. ...

K této námitce uplatnil stanovisko dotčený orgán ochrany ZPF, Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, čj. 194746/2011/KUSK ze dne 24. 10. 2011, kde se uvádí, že „*orgán ochrany ZPF vydal své nesouhlasné stanovisko k návrhu změny č. 1 ÚPO Divišov na základě skutečnosti, že u lokality 1.22 (stejně u lok. 1.15) došlo oproti návrhu zadání k navýšení výměry záboru, a to téměř na dvojnásobek původního záboru. Orgán ochrany ZPF při vydávání svého stanoviska také zohlednil, že celá lokalita 1.22 zahrnuje zemědělskou půdu zařazenou do II. třídy ochrany dle BPEJ. Dle Metodického pokynu odboru ochrany lesa a půdy MŽP ze dne 12. 6. 1996, čj. OOLP/1067/96, se jedná o půdy, které mají nadprůměrnou produkční schopnost a jde o půdy vysoce chráněné a jen podmíněně zastavitelné. Dále orgán ochrany ZPF vycházel z Programového prohlášení Rady Středočeského kraje pro období 2008 - 2012, jehož jedním z prioritních cílů na Úseku životního prostředí je, nepodporovat další záboory půdy k budování nových průmyslových a logistických center. V neposlední řadě, stanovisko orgánu ochrany ZPF ovlivnila skutečnost,*

že v blízkosti lokality 1.22 není dosud vyčerpaný stávající potenciál volných ploch pro realizaci nových záměrů, což je orgánu ochrany ZPF známo z jiné správní činnosti.“. Odůvodnění navýšení velikosti výměry záboru ZPF bylo uvedeno výše. Lokalitu 1.22a není možné realizovat bez lokality 1.22b krajinné zeleně.“

Odpůrce nevyhověl ani námitkám ohledně lokality 1.23. Navrhovatel ve vztahu k této lokalitě uplatnil námitky jak k veřejnému projednání, které se konalo dne 11. 10. 2010, tak k opakovanému veřejnému projednání, které se konalo dne 12. 9. 2011. Zatímco námitky k veřejnému projednání se týkaly pouze nesprávně uvedeného BPEJ a zadání regulačního plánu, námitky k opakovanému veřejnému projednání se vztahují i k rozporu návrhu změny územního plánu s jeho zadáním a k odůvodnění proluky. K posledně uvedené námitce odpůrce uvedl, že „*lokality 1.23 je vymezena shodně od „prvního“ návrhu změny č. 1 z 05/2009 do návrhu změny č. 1 pro opakované veřejné projednání z 06/2011. Zadání změny č.1 je úkonem pořizovatele, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na návrh změny č. 1 a není pro projektanta příkazem ke kopírování.*“

Aktivní procesní legitimace

Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen. Toto ustanovení vymezuje procesní legitimaci navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Soudní judikatura se následně ustálila na takovém výkladu, podle kterého navrhovatel musí v první řadě logicky konsekventně a myslitelně tvrdit, že jeho subjektivní hmotná práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelem proto může být v zásadě jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území regulovaného územním plánem (typicky vlastník pozemku či nemovitosti a oprávněný z věcného práva k takovým věcem). Nestačí přitom, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry v podobě zásahu do jeho hmotného práva. Jako druhý krok v rámci zkoumání aktivní procesní legitimace musí soud ještě posoudit, zda i v případě pravdivosti tvrzení navrhovatele není dotčení jeho práv z povahy věci zcela zjevně vyloučeno, neboť takový návrh by nemohl být přípustný. V této fázi přitom ještě nejde o posuzování důvodnosti návrhu, tedy o samotné věcné přezkoumání opatření obecné povahy.

Skutečnost, že okruh navrhovatelů v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je v zásadě omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby za žádných okolností nemohou namítat dotčení na svých procesních právech. I námitky vztahující se k porušení procedurálních pravidel tedy mohou založit aktivní procesní legitimaci navrhovatele; musí se ale jednat o taková porušení procesních pravidel, která mohou objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, přičemž tato nezákonnost musí být s to se dotknout právní sféry samotného navrhovatele. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení na svých vlastních právech. Navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*, tj. žalobu ve veřejném zájmu.

Skrze tato kritéria soud následně nahlížel na rozsáhlý návrh navrhovatele. Navrhovatel v první řadě uvedl, že je spoluvlastníkem pozemku parc. č. 45/3 v katastrálním území M., obec D., zahrnutých v lokalitě 1.22, která byla vyřazena ze změny územního plánu, a pozemku parc. č. PK 46/3 v katastrálním území M., obec D., zahrnutého do lokality 1.23. Tvrdil přitom zásah do svého vlastnického práva, a to v podobě jeho omezení v důsledku vyřazení lokality 1.22, kterou zamýšlel využívat k podnikatelským účelům, a také v důsledku nesprávného

vymezení lokality 1.23, které bude mít za následek zejména komplikovanější napojení této odtržené lokality určené pro bydlení venkovské na inženýrské sítě.

Navrhovatel tedy tvrdil zásah do svého hmotného práva. Soud však dospěl k závěru, že z části (ve vztahu k lokalitě 1.22) je tento tvrzený zásah z povahy věci zcela zjevně vyloučen. Lokalita 1.22 byla totiž součástí pouze prvního návrhu změny územního plánu a nikoli již samotné změny územního plánu. Tato skutečnost je na první pohled zřejmá jak z textové, tak i z grafické části, neboť pozemky ve vlastnictví navrhovatele nejsou změnou územního plánu regulovány, a nejsou jí ani dotčeny, tak jak byl pojem dotčenosti vymezen v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, zejména v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikován pod č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž soud vymezil, že pojem „dotčenosti“ (§ 52 odst. 2) je nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.

V procesu územního plánování, které je dlouhodobým procesem (v daném případě trval 5 let), nelze očekávat zachování určitého *statu quo*; z existence řešení navrhovaného v raných fázích územního plánování (zde: zadání a první návrh) nelze dovozovat utvoření práva na prosazení tohoto řešení i v samotném výsledku. Tím by byl popřen samotný smysl územního plánování jako dynamického procesu a rovněž smysl existence dotčených orgánů jakožto odborných garantů.

Nejvyšší správní soud k dynamice v procesu územního plánování v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, mimo jiné uvedl: „*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 v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v času tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námitky uplatněné veřejností.“

V projednávané věci to znamená, že navrhovatel, jehož pozemky nebyly ve výsledku zařazeny mezi pozemky, u kterých došlo ke změně ve funkčním využití, nebyl v této části vydaným opatřením nijak zkrácen, neboť mu nenáleželo žádné právo na stanovení takových podmínek plochy, které by vyhovovaly jeho soukromým zájmům. Soud proto uzavřel, že navrhovatel není je v tomto rozsahu aktivně legitimován, neboť pozemky změnou územního plánu vůbec nebyly regulovány ani dotčeny a jejich funkční vymezení se vydáním opatření obecné povahy nezměnilo.

Navrhovatele tak k podání návrhu legitimuje pouze tvrzení ohledně zásahu do vlastnického práva k pozemkům zahrnutým do lokality 1.23 a dále pak tvrzení o zásahu do jeho procesních práv. Jelikož u těchto procesních námitkách nebylo možno na první pohled vyloučit jejich dopad do hmotněprávní sféry samotného navrhovatele, přistoupil soud k jejich věcnému přezkumu. Vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59), podle které „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.,*

tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“

Posouzení důvodnosti návrhu

Podle § 101 odst. 1 s. ř. s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Soud proto postupně hodnotil všech 18 námitek navrhovatele uplatněných v žalobě a doplněných při ústním jednání a dále (s ohledem na neexistenci koncentrace řízení) hodnotil i námitky uplatněné přímo u soudního jednání, avšak z důvodů výše naznačených se věcně zabýval jen lokalitou 1.23 a procedurálními námitkami, u kterých nebylo možno na první pohled vyloučit dopad do hmotněprávního postavení navrhovatele z titulu vlastnictví pozemků právě v lokalitě 1.23. Pokud se soud dále okrajově vyjádří i k lokalitě 1.22, činí tak nad rámec nutného odůvodnění a pouze pro úplné vysvětlení věci navrhovateli.

Soud se nejprve zabýval námitkou brojící proti samotnému vymezení lokality 1.23. Tato lokalita byla zařazena do zastavitelných ploch. Navrhovatel tvrdí, že odpůrce v rozporu se schváleným zadáním u lokality 1.23 zakreslil tuto lokalitu s prolukou orné půdy tak, že nenavazuje za v současnosti zastavěné území obce.

Ze zadání změny územního plánu schváleného v upraveném znění dne 21. 8. 2009, vyplývá, že lokalita č. 23 je charakterizovaná jako orná půda, zemědělský půdní fond a nezastavitelné území s tím, že se navrhuje její nové využití jako plochy „bydlení venkovské smíšené“. Jde o lokalitu o rozloze 3,000 ha (pozn. soudu: má se pravděpodobně jednat o 3000 m², tj. 3 ha) s tím, že se má doplnit rozloha navazujícího pozemku. Zadání pro tuto lokalitu jako podmínku nové výstavby stanoví, že musí být zajištěno propojení se stávající zástavbou bez možnosti vzniku proluky v zástavbě. Součástí zadání je i grafická dokumentace, z níž ale vyplývá, že lokalita č. 23 je zakreslena s prolukou ve vztahu k stávající zástavbě.

Soud proto konstatuje rozpor mezi textovou a grafickou částí zadání změny územního plánu. Nicméně s ohledem na roli zadání v celém procesu územního plánování, nemůže mít tato vada, neopakuje-li se v dalších fázích procesu, vliv na zákonnost konečného opatření obecné povahy.

V návrhu změny územního plánu, a to jak prvního, tak i přepracovaného druhého, je přitom tato lokalita identifikována takto: „*Lokalita leží na severním okraji místní části Šternov. Změna č. 1.23 řeší novou plochu pro zástavbu rodinnými domy, na základě zrušeného ochranného pásma zemědělského střediska. Mezi stávající zástavbou a návrhovou plochou zůstává proluka orné půdy, kterou majitel intenzivně zemědělsky obhospodaruje a nesouhlasí s jejím začleněním do návrhové plochy.*“ Z mapové části pak vyplývá, že je tato lokalita rovněž zakreslena s prolukou ve vztahu ke stávající zástavbě. Není tu tedy rozpor mezi textovou a grafickou částí změny územního plánu tak, jako tomu bylo v zadání.

K dynamice a roli zadání v procesu územního plánování Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, mimo jiní uvedl: „*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 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.“

Jestliže tedy v souzené věci došlo ke změně návrhu změny územního plánu oproti jeho zadání, nelze to automaticky vnímat jako vadu, zejména došlo-li k této změně z řádně uvedených důvodů. Za tyto důvody přitom soud považuje argument zachováním zemědělské funkce těchto pozemků.

Soud v této souvislosti nepřehlédl, že Městský úřad B. ve svém stanovisku ze dne 14.8.2009 k této lokalitě uvedl, „že není zajištěna návaznost na v současnosti zastavěné území. Lokalitu je nutné plošně vymezit tak, aby bezprostředně navazovala na v současnosti zastavěné území obce a nevznikala odtržená lokalita s prolukou zemědělských pozemků a tím nová oddělená zástavba, bez přímé návaznosti na zastavěné území, navíc v pohledově silně exponované lokalitě. Doporučujeme proto zahrnout do zástavby po dohodě s majitelem pozemku v proluce celé toto území, včetně této proluky, nebo tuto změnu vyřadit z projednávání změny č. 1“. Toto stanovisko posléze Městský úřad B. doplnil dne 12. 10. 2009 tak, že k lokalitě č. 23 nemá připomínek.

Na to reagoval odpůrce ve vyhodnocení společného jednání o prvním návrhu změny územního plánu ze dne 17. 12. 2009 a konstatoval, že lokalita 1.23 zůstává beze změn, tzn. že platí tak, jak byla vymezena v návrhu změny č. 1. Tomu odpovídají i pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu po společném jednání ze dne 17. 12. 2009, v nichž není uplatněn požadavek na zahrnutí dalšího pozemku do této lokality. V dalších fázích se již vymezení této lokality neměnilo.

Nelze pak souhlasit s navrhovatelem, který další rozpor spatřuje v uvedení úhrnné výměry lokality ve výši 3,59 ha, a dovozuje z toho, že tato výměra s ohledem na skutečné výměry pozemků zahrnuje i pozemek v proluce. Především tato výměra je uvedena již v prvním návrhu změny územního plánu z května 2009. Tataž výměra je posléze uvedena i v druhém návrhu změny územního plánu. Nedošlo proto k žádnému rozšíření této lokality, k němuž údajně dalo zastupitelstvo pokyn. Jak již bylo uvedeno, ze spisové dokumentace žádný takový pokyn neplyne. Nadto soud souhlasí s odpůrcem, že uváděné výměry jsou orientační. To ostatně potvrzuje i argumentace navrhovatele, který při výpočtu „správné“ výměry kalkuloval s ochranným pásmem komunikace [v bodě 9.3 písm. d) textové části odůvodnění je stanoveno jako 15 m od osy krajního pruhu], které rovněž není v mapových podkladech zakresleno zcela přesně, a navrhovatel kalkuloval rovněž s orientační rozlohou.

Pro úplnost je třeba ještě uvést, že navrhovatel ve vztahu k lokalitě 1.23 uplatnil námitky jak k veřejnému projednání, které se konalo dne 11. 10. 2010, tak k opakovanému veřejnému projednání, které se konalo dne 12. 9. 2011. Zatímco námitky k veřejnému projednání se týkaly pouze nesprávně uvedeného BPEJ a zadání regulačního plánu, námitky k opakovanému veřejnému projednání se vztahují i k rozporu návrhu změny územního plánu s jeho zadáním a k odůvodnění proluky. K posledně uvedené námitce odpůrce uvedl, že „*lokalita 1.23 je vymezena shodně od „prvního“ návrhu změny č. 1 z 05/2009 do návrhu změny č. 1 pro opakované veřejné projednání z 06/2011. Zadání změny č.1 je úkonem pořizovatele, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na návrh změny č. 1, a není pro projektanta příkazem ke kopírování.*“ Toto odůvodnění námitky pak soud považuje za dostatečné a korespondující se závěry soudu.

V dalším odůvodnění se soud zabýval jednotlivými procesními námitkami navrhovatele. Je třeba ještě předeslat, že námitky směřující do procedury přijímání opatření obecné povahy mohou vést k jeho zrušení jen tehdy, pokud lze konstatovat jejich vliv na samotnou zákonnost opatření obecné povahy. Nadto tato nezákonnost musí být s to se dotknout právní sféry samotného navrhovatele.

Námitka č. 1 – nezákonný postup při posuzování návrhů na pořízení územního plánu

O pořízení územního plánu (resp. jeho změny) rozhoduje zastupitelstvo obce buď z vlastního podnětu, nebo na návrh orgánu veřejné správy, občana obce či fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce (§ 44 stavebního zákona).

Rozhoduje-li zastupitelstvo obce z vlastního podnětu o pořízení územního plánu, musí při tom respektovat § 2 odst. 2 zákona o obcích v celém jeho rozsahu: „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“ a respektovat také cíle územního plánování. Změny v územním plánu, které jsou iniciovány z vlastního podnětu obce, by tak měly vždy směřovat k zajištění veřejného zájmu, obecného dobra. Rozhoduje-li zastupitelstvo obce o pořízení územního plánu na návrh, musí vždy též vážit a hájit obecný veřejný zájem. Proto také podaným návrhem není zastupitelstvo vázáno, ale rozhoduje o něm (§ 46 odst. 3 stavebního zákona). Ať už se tedy příslušná lokalita stane součástí zadání územního plánu jakýmkoli postupem, vždy musí splňovat obecná kritéria územního plánování. Logicky však územní plán přijatý v zájmu veřejném (obecném) vždy přináší ve své konkrétní podobě některým osobám prospěch a pro jiné představuje v různých materiálních i nemateriálních formách újmu.

Navrhovatel namítá, že některé návrhy byly zahrnuty do zadání změny územního plánu a posléze do návrhu změny územního plánu po stanovené lhůtě. Tato lhůta je však lhůtou pouze pořádkovou. A jestliže mezi uplynutím této lhůty a schválením prvního zadání uplynul téměř jeden rok, nelze vyloučit i takový postup, proti kterému navrhovatel brojí, tj. dodatečné schválení dalších návrhů na pořízení územního plánu. Jelikož pořizování územního plánu je proces časově a finančně náročný, je vhodné zahrnout do aktuálně připravované změny všechny potřebné změny.

Nadto navrhovatel netvrdí, jaký vliv by případná pochybení v procesu rozhodování o pořízení územního plánu, měla mít na samotnou změnu územního plánu, respektive jak by měla zasahovat do jeho subjektivních hmotných práv. Žádná z lokalit, které v této námitce zpochybňuje, nemá žádný bezprostřední dopad na způsob vymezení lokality 1.23 ani na jiné nemovitosti navrhovatele. Jedná se proto o námitku, se kterou navrhovatel nemůže uspět.

Námitka č. 2 – chybějící veřejné projednání prvního návrhu změny územního plánu

Navrhovatel brojí proti tomu, že odpůrce nedal veřejnosti možnost vyjádřit se a vznést připomínky a námitky k prvnímu návrhu změny územního plánu, který rovnou upravil jako druhý návrh změny územního plánu. Soud k této námitce navrhovatele opakuje, že proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Jestliže na základě společného jednání o návrhu změny územního plánu vyplynuly požadavky na zásadní změnu návrhu, bylo by v rozporu se zásadou ekonomie řízení, aby nebyl tento návrh upraven v souladu s těmito požadavky. Ostatně fakt, že návrh může být před konáním veřejného projednání upravován, svědčí i samotné znění § 52 odst. 1 stavebního zákona: „*o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání*“. Metodika Ministerstva pro

místní rozvoj a Ministerstva pro životní prostředí, která obsahuje základní orientační schéma procesu pořizování územního plánu a na kterou se odkazoval navrhovatel, přitom není s tímto závěrem v rozporu.

Jestliže se posléze konalo veřejné projednání (a také opakované veřejné projednání) o upraveném druhém návrhu změny územního plánu, měl navrhovatel možnost vyjádřit se k návrhu v upravené podobě a uplatnit připomínky či vznést námitky (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Soud proto dospěl k závěru, že navrhovatel nebyl výše popsaným postupem odpůrce zkrácen na svém právu vyjádřit se k návrhu změny územního plánu. Tato námitka je nedůvodná.

Námitka č. 3 – vadné posouzení vlivu návrhu změny územního plánu na životní prostředí

Navrhovatel namítal nesprávně zpracovanou dokumentaci vyhodnocení vlivu na životní prostředí (dále jen „SEA“), která je dle navrhovatele zmatečná a z části neodpovídá skutečnosti a měla klamat dotčené orgány.

Z předložené dokumentace soud zjistil, že požadavek na zpracování dokumentace SEA vznesl Krajský úřad Středočeského kraje v koordinovaném stanovisku k návrhu zadání změny územního plánu ze dne 16. 4. 2008. Jako důvod tohoto požadavku krajský úřad uvedl lokality č. 2, 12, 15 a 22 určené pro lehkou výrobu, lokality č. 14 a č. 16 vymezené pro dopravní plochy a lokalitu č. 24 určenou pro skládku. Žádosti pořizovatele ze dne 12. 6. 2008 o vyloučení lokality č. 24 krajský úřad nevyhověl a ve stanovisku ze dne 3. 7. 2008 uvedl, že změna územního plánu je posuzována jako celek a nelze proto jednotlivou lokalitu vyloučit z posuzování.

Na základě toto stanoviska byla v červnu 2009 Mgr. J. D. zpracována dokumentace SEA, a to podle přílohy č. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato dokumentace byla součástí dokumentace k prvnímu návrhu změny územního plánu, o kterém se konalo společné jednání dne 27. 7. 2009. V koordinovaném stanovisku k tomuto prvnímu návrhu změny územního plánu ze dne 5. 8. 2009 Krajský úřad Středočeského kraje upozornil na to, že od 1. 1. 2007 je třeba vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj vypracovat dle přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy stavebního zákona. Jelikož dokumentace zpracovaná v červnu 2009 tomuto požadavku neodpovídala, konstatoval krajský úřad, že k návrhu v tomto ohledu nemůže zaujmout stanovisko.

Následně byla v květnu 2010 zpracována nová dokumentace SEA (opět Mgr. J. D.), a to jako součást dokumentace vyhodnocení vlivů druhého návrhu změny územního plánu na udržitelný rozvoj území. S takto přepracovanou dokumentací SEA vyslovil Krajský úřad Středočeského kraje v rámci koordinovaného stanoviska ze dne 7. 6. 2010 souhlas s podmínkami. Z vyhodnocení společného jednání o návrhu změny územního plánu ze dne 14. 7. 2010 přitom plyne, že pořizovatel tyto podmínky akceptoval.

Navrhovatel v námitce neuvádí, v čem konkrétně má být dokumentace SEA nesprávná, krom toho, že dokumentace SEA z roku 2009 nesprávně posuzovala lokalitu 1.22 jako celek se zábořem zemědělského půdního fondu v rozsahu 8,3 ha. Pokud pak navrhovatel poukazuje na skutečnost, že v dokumentaci SEA jsou lokality popisovány pokaždé s jiným zábořem zemědělského půdního fondu, nelze mu dát za pravdu, neboť dokumentace obsahuje pouze na straně 9 jednu tabulku obsahující souhrnné údaje o záboru zemědělského půdního fondu. Jelikož pro další proces územního plánování byla podkladem dokumentace SEA z května 2010, a navrhovatel vůči ní neuvedl jinou konkrétní výhradu, soud uzavřel, že tato námitka žalobce není důvodná.

Námitka č. 4 a č. 16 – nedostatečné posouzení námitek a připomínek; neodůvodnění vyřazení lokality 1.22

Tato námitka je velmi obecná a nekonkrétní na to, aby se jí mohl soud zabývat v podrobnostech. Lze proto jen v obecnosti konstatovat, že opatření obecné povahy v souladu s § 172 odst. 4 a 5 správního řádu obsahuje rozhodnutí o námitkách včetně odůvodnění tohoto rozhodnutí a také obsahuje vypořádání se s připomínkami. Ke konkretizované námitce ohledně neodůvodnění vyřazení lokality 1.22, soud odkazuje na její odůvodnění citované shora, které považuje za dostatečné.

Námitka č. 5 – nevyhodnocení a nezpracování připomínky Pozemkového úřadu Benešov ze dne 7. 9. 2011

Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad B. zaslal odpůrci dne 7. 9. 2011 pod čj. 217/2011 přípis označený jako „Žádost o zapracování (doplnění) připomínky k návrhu změny č. 1 územního plánu obce D.“, a to v návaznosti na svolané opakované veřejné projednání návrhu na den 12. 9. 2011. Toto podání navrhovatel považuje za připomínku, která měla být vedle ostatních připomínek vyhodnocena v bodu 13 přílohy č. 1 opatření obecné povahy a nikoli v příloze č. 11, na kterou odkazuje odpůrce. Vedle toho podal pozemkový úřad dne 1. 11. 2011 pod čj. 185373/2011-MZE-130702 stanovisko k uplatněným námitkám a připomínkám, které jediné je podle názoru navrhovatele stanoviskem dotčeného orgánu. Navrhovatel se však mylí.

K návrhu změny územního plánu může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky (§ 172 odst. 4 správního řádu). Vedle toho existuje privilegovaná skupina osob (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti), které mohou uplatnit námitky (§ 172 odst. 5 správního řádu, § 52 odst. 2 stavebního zákona). Do této skupiny bez jakýchkoli pochyb dotčené orgány nepatří. Je pak otázkou, zda mohou proti návrhu územního plánu podávat připomínky. Obecná právní úprava obsažená v § 172 odst. 4 správního řádu to nevylučuje, neboť toto právo přiznává každému bez ohledu na jeho vztah k návrhu opatření obecné povahy. Vylučuje to však speciální právní předpis, kterým je v této věci stavební zákon, a který má před obecnou právní úpravou přednost. Stavební zákon v souladu se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), přesně vymezuje, jaké právní instituty mohou dotčené orgány v procesu přípravy územního plánu využít.

Z § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že „dotčené orgány vydávají pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona a stanoviska dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle tohoto zákona, uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.“ Zvláštní právní předpisy, podle nichž dotčené orgány stanoviska vydávají, jsou uvedeny v poznámce pod čarou č. 4.

Vedle toho mohou dotčené orgány podle § 47 odst. 2 stavebního zákona uplatňovat požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů, které nejsou

svojí povahou stanovisky, která by byla závazná pro výsledný obsah zadání změny územního plánu.

V rámci veřejného projednání návrhu územního plánu mají dotčené orgány státní správy znovu možnost uplatnit svá stanoviska (předchozí příležitost mají obecně v rámci projednání konceptu dle § 48 odst. 2 stavebního zákona, další příležitost měly dotčené orgány v rámci společného jednání dle § 50 odst. 2 stavebního zákona). Takovým stanoviskem je podání pozemkového úřadu ze dne 7. 9. 2011 bez ohledu na jeho označení. Vedle toho mohou, resp. musí dotčené orgány uplatnit svá stanoviska k připomínkám a námitkám, pokud tyto námitky směřují do obsahu stanovisek dotčených orgánů. To činí na závěr veřejného projednání, resp. po skončení veřejného projednání, jak dovodila judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62). Takovým stanoviskem je v dané věci podání pozemkového úřadu ze dne 1. 11. 2011.

Ostatně bylo by v rozporu s postavením a posláním dotčených orgánů v procesu územního plánování, aby tyto orgány mohly vedle stanovisek podávat připomínky, které lze v zásadě uplatnit vůči jakékoli části opatření obecné povahy. I dotčené orgány v souladu se zásadou stanovenou § 2 odst. 2 správního řádu uplatňují svoji pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena. Dotčené orgány proto mohou hájit pouze veřejný zájem, který jim byl zákonem svěřen do ochrany, a to prostřednictvím stanovisek.

Se shora uvedených důvodů, je zjevné, že je-li stanovisko pozemkového úřadu ze dne 7. 9. 2011 uvedeno vedle ostatních stanovisek dotčených orgánů v příloze č. 11 opatření obecné povahy, kde je obsaženo též vyjádření pořizovatele k tomuto stanovisku, nejedná se o pochybení. Tato námitka proto není důvodná.

Námitka č. 6 a 7 – chybné vymezení katastrálních území, kterých se změna územního plánu dotýká

Navrhovatel tvrdí, že odpůrce mezi katastrální území, kterých se změna územního plánu týká, uvedlo i katastrální území D., což je jen název místní části a nikoli katastrální území, a současně neuvedlo katastrální území D. a K.. Tutéž nesprávnost obsahuje i veřejná vyhláška ze dne 26. 4. 2012, čj. 681/2012, kterou bylo oznámeno vydání změny územního plánu. Opravil-li pak odpůrce „D.“ za „D.“, zasáhl nezákonným způsobem do výroku odůvodnění.

Samotná písařská chyba ve výroku opatření obecné povahy (změny územního plánu) v označení katastrálního území nemůže mít vliv na zákonnost tohoto opatření obecné povahy. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy nemůže mít ani totožná chyba obsažená ve veřejné vyhlášce, kterou bylo oznámeno vydání opatření obecné povahy.

Ani námitce brojící proti neuvedení katastrálního území K., které je rovněž součástí obvodu odpůrce, ve výroku změny územního plánu, nemohl soud ze stejného důvodu přisvědčit, neboť toto katastrální území nebylo změnou územního plánu dotčeno.

Navrhovatel se pak mýlí v tom, že písařskou chybu, o kterou v případě záměny „D.“ za „D.“ nepochybně jde, nelze opravit. Pro postup správních orgánů při vydávání opatření obecné povahy se podle § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně použijí ustanovení části druhé správního řádu, obsahující i ustanovení § 70, které stanoví postup při opravě zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí. Přiměřené použití však neznamená zcela stejné nakládání s právní úpravou tak jako v oblasti, pro niž byla původně určena, ale je třeba brát v potaz specifické rysy řízení, v němž má být tato odkazovaná úprava použita. To v konečném důsledku znamená, že některé instituty nelze z povahy věci použít vůbec, jiné

ano, ale třeba jen v omezeném rozsahu. Právě s ohledem na specifika procedury vedoucí k vydání územního plánu jako opatření obecné povahy, má soud zato, že ustanovení § 70 správního řádu nelze použít v části, v níž se uvádí, že o opravě výroku správního rozhodnutí vydá správní orgán opravné rozhodnutí. Opravu výroku opatření obecné povahy proto nelze z povahy věci provést „opravným opatřením obecné povahy“. Je však možné ji provést neformálním způsobem, který je standardně používán k opravě jiných částí rozhodnutí než je výrok, například přeškrtnutím chyby a dopsáním správného výrazu s uvedením data opravy a podpisem osoby, která tuto opravu provedla.

Tato oprava přitom musí být z opatření obecné povahy seznatelná, resp. musí být seznatelná z obsahu správního spisu. Rovněž o ní musí být adekvátním způsobem zpravena veřejnost. Za takový adekvátní způsob soud považuje vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce (a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup), jejímž obsahem bude sdělení o opravě chyby v opatření obecné povahy. V souzené věci tomu tak ale nebylo, přičemž soudu bylo předloženo napadené opatření obecné povahy již v opravené verzi. Tato vada týkající se způsobu provedení zjevné písařské chyby však nemůže mít vliv na zákonnost samotného opatření obecné povahy.

Námítka č. 8 – odpůrce zasílal dotčeným orgánům k vyjádření jiné podklady a i jinak pozměňoval dokumentaci

V návrhu navrhovatel upozorňoval na skutečnost, že jiná dokumentace byla předkládána dotčeným orgánům a jiná byla dostupná veřejnosti. Návrh změny územního plánu byl pro veřejnost dostupný v té podobě, ve které figurovala lokalita 1.15b a 1.22b, ačkoli dotčeným orgánům byly zaslány podklady, v nichž lokalita 1.22 byla nedělena, což plyne ze stanovisek Krajského úřadu Středočeského kraje a Krajské hygienické stanice.

Je pravdou, že v prvním návrhu byla lokalita 1.22 části „Tabelární vyhodnocení jednotlivých lokalit“ rozdělena na lokalitu 1.22a, pro kterou se navrhuje funkční využití VL – výroba lehká o rozloze 3,35 ha, a na lokalitu 1.22b, pro kterou se navrhuje funkční využití lokality KI – zeleň izolační a doprovodná o rozloze 4,93. V ostatních částech (například v bodě 6.1.22) na straně 32 textové části je však lokalita nedělena a je označována jako 1.22. Totéž platí pro lokalitu 1.15, která je v „Tabelární vyhodnocení jednotlivých lokalit“ rozdělena na lokalitu 1.15a, pro kterou se navrhuje funkční využití VS – plochy výroby o rozloze 7,23 ha, a na lokalitu 1.15b, pro kterou se navrhuje funkční využití lokality KI – zeleň izolační a doprovodná o rozloze 12,37. V ostatních částech (například v bodě 6.1.15) na straně 26 textové části je však i tato lokalita nedělena a je označována jako 1.15. Pokud pak dotčené orgány ve svých stanoviscích tuto lokalitu označovaly jako celek, nelze z toho dovozovat závěry o jiné dokumentaci pro veřejnost a jiné dokumentaci pro dotčené orgány.

V průběhu ústního jednání před soudem dále navrhovatel upozorňoval na manipulaci s obsahem změny územního plánu po jeho vydání zastupitelstvem, resp. uvedl, že jiné znění změny územního plánu bylo na elektronické úřední desce zveřejněno ke dni 10. 6. 2012 a jiné znění tam bylo zveřejněno ke dni 5. 8. 2012. K tomu navrhovatel předložil vytištěný print screen obrazovky svého počítače, na němž byla načtena webová stránka odpůrce, položka Informace z obce - Územní plán, a to k oběma shora uvedeným datům. Dále pak předložil vytištěný text změny územního plánu včetně některých příloh, o nichž tvrdil, že je takto vytiskl z webových stránek odpůrce ze shora uvedené dva dny. Upozornil přitom na to, že v odůvodnění textové části změny územního plánu zpracované společností Urbanistické studio Brno, spol. s r. o. se tyto oba dokumenty liší například na straně 19, kde verze, která byla vyvěšena na webových stránkách odpůrce ke dni 10. 6. 2012, obsahuje tabulku „Zdůvodnění

návrhu vzhledem k záboru ZPF“, zatímco verze, která byla vyvěšena na webových stránkách odpůrce ke dni 5. 8. 2012, na témže místě žádnou tabulku neobsahuje.

Z předložených listin soud zjistil, že zatímco příslušný text, o kterém navrhovatel tvrdí, že byl na webových stránkách odpůrce umístěn ke dni 10. 6. 2012, je verzí z června 2011 (byť na úvodní první straně je uvedeno „návrh – upraveno pořizovatelem před vydáním – duben 2012), text, který měl být údajně umístěn na webových stránkách odpůrce ke dni 5. 8. 2012, je verzí z dubna 2012. Obě tyto verze pak obsahově odpovídají příslušným verzím založeným ve správním spise. Tato zjištěná skutečnost tedy vysvětluje rozdíly mezi oběma verzemi, kterých je logicky daleko víc, než na kolik upozorňoval navrhovatel.

Soud však dospěl k závěru, že i kdyby tomu bylo skutečně tak, jak tvrdí navrhovatel, nemohou tyto skutečnosti mít vliv na zákonnost postupu vedoucího k vydání změny územního plánu a na jeho účinnost. Uvedené dokumenty totiž nejsou dokumenty, které byly staženy z elektronické úřední desky, ale z webových stránek odpůrce. Uveřejněním na webových stránkách přitom odpůrce naplňuje poslední větu § 173 odst. 1 správního řádu, která zní: „*Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.*“ Jedná se přitom o jinou povinnost, než je povinnost oznámit opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou upravená v § 173 odst. 1 věta první až třetí správního řádu. Pouze tato druhá povinnost přitom má vliv na účinnost opatření obecné povahy. Z důkazu provedeného obsahem elektronické úřední desky odpůrce ze dne 28. 4. 2012 přitom vyplynulo, že opatření obecné povahy bylo na této elektronické desce uveřejněno v zákonem stanoveném rozsahu. Chyba v psaní konkretizovaná shora, kterou uveřejněný dokument obsahoval, přitom nemohla mít na nabytí účinnosti opatření obecné povahy vliv.

Soud proto dospěl k závěru, že ani tato námitka není důvodná.

Námitka č. 9 – nezákonné zvýšení záboru zemědělského půdního fondu

Ve vztahu k této námitce soud opakuje, že zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví požadavek, aby výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) plně obsahově korespondoval s obsahem zadání. 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. Jestliže tedy došlo ke změnám v rozsahu konkrétních lokalit, není tento postup automaticky v rozporu se stavebním zákonem. Námitka proto není důvodná.

Námitka č. 11 – nepředložení návrhu k zamítnutí

Podle § 53 odst. 6 stavebního zákona dojde-li pořizovatel v průběhu řízení k závěru, že je návrh územního plánu v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v odstavci 4 téhož ustanovení, předloží návrh na jeho zamítnutí. Jestliže tedy pořizovatel k danému závěru nedospěl, nebyl k takovému postupu důvod. S tímto závěrem se ztotožňuje i soud, a proto není tato námitka důvodná.

Námitka č. 12 – nepředložení návrhu k přepracování

Podle § 54 odst. 3 stavebního zákona v případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednávání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne. Jestliže zastupitelstvo odpůrce s předloženým návrhem změny územního plánu souhlasilo a vydalo jej jako opatření obecné povahy, nebyl k tomuto postupu důvod. Námitka navrhovatele je proto nedůvodná.

Námitka č. 13 – nesprávně vyhodnocen vliv na udržitelný rozvoj území

Navrhovatel tvrdí, že ve změně územního právu se nenachází nově vzniklá plocha pro rozvoj pracovních příležitostí. Tato plocha je nově vymezena pouze v rozsahu lokality 1.2, která je však již od roku 2007 zastavěna. Lokalita 1.8 byla již součástí původního územního plánu a nyní je pouze redukován původní rozsah záboru zemědělského půdního fondu.

Nelze odhlédnout od toho, že v tomto případě jde pouze o změnu územního plánu, která nemusí řešit veškeré území, ale může být zaměřena jen na určité lokality a jevy. Jestliže by tedy změna územního plánu nepočítala s novými plochami pro rozvoj pracovních příležitostí vůbec nebo jen v malém rozsahu, není to automaticky na závadu a nelze to toho dovozovat nesprávné vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území.

Proto je argument navrhovatele nesprávný a námitka nedůvodná.

Námitka č. 14 – nesprávně charakterizované lokality

Navrhovatel namítá, že odpůrce některé lokality úmyslně charakterizoval v rozporu se skutečností, tak aby byly vytvořeny podmínky pro dodatečnou legalizaci stávajícího využívání těchto lokalit. Jde především o lokalitu 1.2 a také lokalitu 1.19. Stanoviska dotčených orgánů tak neposuzovala skutečný stav věci, ale podmínky, které jsou s ohledem na stávající stav nerealizovatelné.

K tomu soud uvádí, že role dotčených orgánů se nevyčerpává jen tím, že při zaujímání svých stanovisek jsou omezeni pouze předloženou dokumentací. Tyto orgány často ze své jiné úřední činnosti znají poměry v příslušných lokalitách, případně mohou provést vlastní místní šetření. K tomu ostatně v souzené věci došlo.

Současně je třeba uvést, že územní plán stanoví podmínky, za kterých má být území využíváno do budoucna. Pojmově tedy nemůže legalizovat nepovolenou stavbu. To je věcí jiných správních orgánů, aby řešily, zda stavby jsou realizovány a užívány v souladu s právem. Tato námitka tedy není důvodná.

Námitka č. 15 – nerovný přístup k jednotlivým lokalitám

Navrhovatel namítá, že postup odpůrce v procesu přípravy změny územního plánu byl rozdílný, přičemž kritériem bylo to, kdo je majitelem pozemků v jednotlivých lokalitách. Zatímco některé lokality byly vyřazeny hned v návaznosti na nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu, v případě jiných lokalit, byly dotčené orgány žádány o změnu stanoviska.

Je pravdou, že během přípravy změny územního plánu byla měněna některá stanoviska dotčených orgánů. Nebylo tomu však jen u lokalit, na které poukazuje navrhovatel (lokalita 1.2 a 1.24), ale i u lokality 1.23, která je zájmovou lokalitou navrhovatele. Jak již bylo konstatováno shora, Městský úřad B. ve stanovisku ze dne 14. 8. 2009 doporučil zahrnout do zástavby po dohodě s majitelem pozemku v proluce celé toto území včetně této proluky nebo

tuto změnu vyřadit z projednávání změny územního plánu. Toto stanovisko posléze změnil dne 12. 10. 2009 tak, že k lokalitě č. 23 nemá připomínek. Pokud by přitom nedošlo k dané změně stanoviska, nelze vyloučit, že by odpůrce dal v rámci vyvažování zájmů přednost zemědělskému využívání pozemků a celou tuto lokalitu pro první nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu ze změny územního plánu vyřadil. Je proto zřejmé, že ke změnám ve stanoviscích docházelo i v zájmu navrhovatele a nelze se s námitkou navrhovatele ztotožnit.

Navrhovatel dále nerovný přístup spatřoval tom, že v zadání změny územního plánu je pouze u lokality č. 22 a č. 23 uvedeno, že se jedná o nezastavitelné území, a u lokalit jiných se uvádí například pojem pole. K této námitce je třeba uvést, že i lokality označované jako orná půda, pole, apod. jsou z povahy věci nezastavitelným územím. Je proto bez právní relevance, zda je tento dovětek uveden, či nikoli. Jeho uvedení, či neuvedení přitom nemá tu schopnost uvést dotčené orgány a jiné osoby vstupující do procesu přípravy územně plánovací dokumentace v omyl.

Námitka č. 17 – chybějící druhé opakované veřejné projednání

Návrh změny územního plánu byl veřejně projednáván dne 11. 10. 2010. Opakované veřejné projednání se posléze konalo dne 12. 9. 2011. Na základě vyhodnocení opakovaného veřejného projednání stanovil pořizovatel pokyny pro další úpravu změny územního plánu. Tyto změny přitom vyhodnotil jako změny nepodstatné, a proto se nekonalo další opakované veřejné projednání návrhu. Se závěrem, že se v případě navrhovaných změn jednalo o změny nepodstatné a nebylo tedy zapotřebí konat opakované veřejné projednání, soud souhlasí. Nadto navrhovatel netvrdí, jak by se tyto provedené změny (týkající se lokalit 1.16 a 1.21) měly dotýkat jeho hmotných práv, tedy netvrdí, jaký dopad by zkrácení v jeho procesních právech (například vyjádřit se k návrhu v upravené podobě) mělo do jeho vlastní právní sféry.

Námitka č. 18 – nevypořádání se s připomínkami dotčených orgánů

Tato námitka je velmi obecná a nekonkrétní na to, aby se jí mohl soud podrobněji zabývat. Lze proto jen v obecnosti konstatovat, že opatření obecné povahy v souladu s § 172 odst. 4 správního řádu obsahuje vypořádání se s připomínkami.

S ohledem na výše uvedené důvody krajský soud návrh navrhovatele na zrušení změny územního plánu jako nedůvodný zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nelze proto spravedlivě žádat po navrhovateli, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává v sedmi 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). Případně-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.

V Praze 4. října 2012

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková