



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Jany Záviské a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci navrhovatele **T. B.**, v řízení zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o., se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci **Městu Hlučínu**, se sídlem Mírové náměstí 23, Hlučín, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č.X územního plánu Hlučína vydané dne 15.3.2012,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – změna č.X územního plánu Hlučína, vydaná dne 15.3.2012 – se **zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je **povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 13.640,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o., se sídlem Dvořákova 13, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – změny č. X územního plánu Hlučína, vydané Zastupitelstvem města Hlučína dne 15.3.2012, která spočívala ve změně funkčního využití plochy v lokalitě „Jelenice“ v k.ú. Hlučín z území zemědělské půdy na území podnikatelských aktivit.

Navrhovatel uvedl, že je spoluvlastníkem nemovitostí (pozemku parc. č. X a bytového domu č.p. X v k.ú. H.) a bytu č. Xv uvedeném bytovém domě, který užívá se svou rodinou k trvalému bydlení. Tyto nemovitosti se nacházejí v těsné blízkosti území dotčeného změnou č. 7 územního plánu a zároveň v těsné blízkosti silnice č.I/56 (ulice O.).

Důvody návrhu vymezil navrhovatel takto :

1) Hluková zátěž, jejímž zdrojem je doprava na silnici č.I/56, již v současné době překračuje maximální hygienické limity, zároveň je územní obvod Městského úřadu Hlučín vymezen jako oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší z důvodu překračování imisních limitů polévatého prachu a benzopyrenu. Důsledkem změny č. X by byl další nárůst dopravy na silnici č. I/56 a tím i další nárůst hluku a emisí látek znečišťujících ovzduší, což představuje nezákonný zásah do ústavně zaručených subjektivních práv navrhovatele i dalších osob. Vyhodnocení vlivů této změny na životní prostředí i na udržitelný rozvoj území obsahují údaje o překračování mezních hodnot, ale přesto konstatují, že navržená změna je přípustná. Vyhodnocení i samotný obsah změny nevyhovují požadavkům právních předpisů (z. č. 258/2000 Sb., z. č. 86/2002 Sb.) a v konečném důsledku požadavku na nezatěžování území lidskou činností nad míru únosného zatížení ve smyslu § 11 zákona č. 17/1992 Sb.

2) Námitka navrhovatele týkající se překročení hlukových limitů nebyla řádně vypořádána, když odpůrce uvedl, že pouhou změnou územního plánu nemůže dojít k zásahu do hmotných práv navrhovatele, k zásahům může podle odpůrce dojít až v navazujících řízeních podle stavebního zákona. Podle navrhovatele je sice pravdou, že v této fázi nelze zjistit přesné zvýšení zátěže, ale je zřejmé, že pokud jsou již nyní limity překročeny, realizací jakéhokoli záměru, se kterým je spojen nárůst dopravy, dojde k dalšímu nárůstu a tedy i překročení limitů. Námitka navrhovatele týkající se znečištění ovzduší z dopravy nebyla vypořádána vůbec.

3) Stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále jen KHS) ze dne 15.9.2010 a 1.11.2010 jsou nezákonná a vnitřně rozporná. Obsahem stanoviska může být podle navrhovatele jen souhlas (případně doplněný o podmínky) či nesouhlas s návrhem, zde však KHS návrh změny „bere na vědomí“. Na jedné straně uvádí KHS, že navrhované změny nejsou doloženy údaji nezbytnými pro posouzení, ale na druhé straně je podle ní záměr v zásadě zpracován v souladu s hygienickými požadavky na ochranu veřejného zdraví.

4) Změna č. X vymezuje další zastavitelné plochy v rozporu s § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). V odůvodnění zcela schází vyhodnocení a prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, když odpůrce tuto potřebu dovozuje přímo z (údajné) nemožnosti využít již

vymezené zastavitelné plochy, avšak „potřeba“ a „nemožnost“ jsou dva různé pojmy, s nimiž s oběma je nutno se vypořádat. Navrhovatel poukazoval i na metodický pokyn, vydaný ministerstvem pro místní rozvoj k § 55 odst.3 stavebního zákona. Dále navrhovatel namítal, že nebyla prokázána (jen tvrzena) nemožnost využít již vymezenou zastavitelnou plochu PA 1 – severně od trati ČD, a odpůrce se vůbec nezabýval dalšími zastavitelnými plochami využitelnými pro podnikatelské aktivity (konkrétně uvedenými navrhovatelem v návrhu). Navrhovateli také není jasné, proč se odpůrce zabýval jen plochami většími než 4,3 ha, pokud – ve smyslu názoru uvedeného v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) – má být uvažováno o sporné ploše pouze v obecné rovině jejího budoucího funkčního využití, bez ohledu na konkrétní záměry konkrétního žadatele o změnu územního plánu.

5) Je přinejmenším sporné, zda byly dodrženy procesní podmínky při pořízení změny územního plánu. Bylo postupováno na návrh právnické osoby ve smyslu § 44 písm.d) stavebního zákona, avšak ke dni vydání změny u 2 vyjmenovaných pozemků již zanikla účinnost smluv o zřízení věcného předkupního práva. Žádost právnické osoby také nebyla řádně odůvodněna.

6) Změna č. X byla vydána v rozporu s požadavkem proporcionality zásahu do práv vlastníků dotčených nemovitostí, včetně navrhovatele. V těsné blízkosti nemovitostí navrhovatele byla vymezena nová zastavitelná plocha o velikosti více než 4 ha s využitím pro podnikatelské aktivity (pravděpodobně nové nákupní centrum), aniž by byly splněny zákonné podmínky, především § 55 odst. 3 stavebního zákona a další zákonné podmínky, již uvedené výše.

Odpůrce ve vyjádření namítl nedostatek aktivní legitimace navrhovatele a odkázal k tomu na svá vyjádření z roku 2011 (v řízení vedeném u NSS pod sp.zn. 2 Ao 6/2011). K důvodům návrhu uvedl, že se vesměs opakují a NSS je shledal ve velké míře nedůvodnými. K otázce únosného zatížení území poukázal na to, že ve fázi územního plánu nelze zjistit, zda dojde k nárůstu hlukové zátěže. Vlastní záměr, který bude v území realizován, nesmí být zdrojem zátěže nad přípustnou úroveň, realizace konkrétních staveb bude řešena až v rámci územního a stavebního řízení. Tuto argumentaci odpůrce použil i v odůvodnění námitek navrhovatele, které považuje za přezkoumatelné. Ohledně stanovisek KHS odkázal odpůrce na odůvodnění předchozího rozsudku NSS č.j. 2 Ao 6/2011-210. K § 55 odst. 3 stavebního zákona odpůrce uvedl, při zpracování odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch se vycházelo z platného územního plánu, ve kterém je k dispozici několik ploch pro podnikatelské aktivity, ovšem plocha, která splňuje podmínky rozsahu požadované změny (velikost plochy dle požadavku investora a žadatele o změnu územního plánu) je pouze jedna, a to PA 1 – severně od trati ČD, která je však v současné době nevyužitelná. Ohledně procesních podmínek při pořizování změny územního plánu odpůrce odkázal na odůvodnění předchozího rozsudku NSS č.j. 2 Ao 6/2011-210, taktéž ohledně principu proporcionality. V závěru odpůrce uvedl, že účelem pořizované změny bylo především umožnit rozvoj podnikatelských aktivit na území města. Při posuzování tvrzeného omezení práv navrhovatele je podle odpůrce nutno rovněž přihlídnout k faktické poloze Hlučína (cca 10 km od Ostravy i od hranic s Polskem) a ke skutečnosti, že kromě některých občanů Hlučína budou služeb případného nákupního centra využívat pouze občané

z nejbližších několika okolních 1 až 2 tisícových obcí, neboť ostatní přirozeným způsobem nakupují buďto ve svých obcích nebo v dostupnější Ostravě či Opavě, s tím, že titíž lidé již nyní v Hlučíně nakupují v jiných obchodech či marketech a nedá se předpokládat, že všichni tito zákazníci budou využívat služeb případně vybudovaného nového nákupního centra. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

V replice navrhovatel zdůraznil, že podstata jeho argumentace nesměřuje vůči konkrétnímu záměru „Obchodní centrum Hlučín“, ale obecně proti vymezení nové zastavitelné plochy pro podnikatelské aktivity. Poukázal na aktuální rozsudek NSS v řízení vedeném pod sp.zn. 1 Ao 7/2011, jímž NSS zrušil Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje. V něm NSS uvedl k metodologii zjišťování negativních vlivů, že i když není možné exaktní posouzení, musí být vždy možný alespoň hrubý odborný odhad a ten musí být proveden.

Ve vyjádření k replice navrhovatele uvedl odpůrce, že NSS ve zmiňovaném rozsudku 1 Ao 7/2011-526 zamítl argumentaci navrhovatelů o nesouladu zásad územního rozvoje s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje, když argumentace navrhovatelů se týkala překračování přípustných hodnot hluku a imisních limitů znečištění ovzduší. Odpůrce citoval důvody NSS ze zmiňovaného rozsudku. K metodickému pokynu k § 55 odst.3 stavebního zákona uvedl odpůrce, že se jím řídil a byl rovněž podkladem pro zpracování hodnocení.

Krajský soud vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.) a byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst.1 s.ř.s.).

Nejprve se soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatele. Vzhledem k tomu, že stejnou otázku řešil NSS již v předcházejícím rozsudku č.j.2 Ao 6/2011-210 ze dne 27.10.2011 a žádná ze stran nyní netvrdila, že by se skutkové okolnosti v tomto směru jakkoli změnily, přejal krajský soud argumentaci NSS se závěrem, že navrhovatel je i v této věci aktivně legitimován, když *nemovitost navrhovatele je od regulovaného území vzdálena méně než 100 metrů a zároveň se nachází v blízkosti silnice I/56, která bude evidentně využívána při dopravě do regulovaného území (a již nyní je značně zatížena). Navrhovatel tak může být zkrácen na svých právech (§ 101a s.ř.s.).*

V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, vymezil NSS test pěti kroků při přezkumu opatření obecné povahy.

Prvním posuzovaným krokem je přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Je zřejmé, že zastupitelstvu svědčí právo rozhodnout o změně územního plánu a vydat

ji formou opatření obecné povahy (§ 6 odst. 5 stavebního zákona). V tomto kroku tedy napadené opatření obecné povahy jistě obстоjí.

Druhým krokem je přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba 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). Také v tomto ohledu není sporu, že Zastupitelstvo města Hlučína nevybočilo z mezí své působnosti a navrhovatel ani nic takového nenamítá.

Třetím krokem je přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy). K tomu směřuje navrhovatelova námitka č.X.

Je třeba předeslat, že i touto námitkou se již zabýval NSS v předchozím rozsudku č.j. 2 Ao 6/2011-210 ze dne 27.10.2011 a ani zde nedošlo k žádným změnám skutkových okolností. Krajský soud se proto zcela ztotožnil se závěry NSS, pokud jde o postavení právnické osoby jako navrhovatele změny : *Pokud jde o legitimaci osoby k podání návrhu na pořízení územního plánu, vlastnictví nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce se nemusí vztahovat k celému území, na němž je změna v jeho využití navrhována. Právo návrhu dle § 44 stavebního zákona (které svědčí občanovi obce či fyzické a právnické osobě s vlastnickými či jinými právy k nemovitostem na území obce) lze připodobnit k právu občanů obce dle § 16 odst. 2 písm. c) až g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Do těchto práv vedle občanů obce nad 18 let věku vstupují též fyzické osoby nad 18 let s vlastnickým právem k nemovitosti na území obce. Podobně tak vstupují do práv občana obce i osoby dle § 44 písm. d) stavebního zákona; vlastnictví konkrétní nemovitosti zde vyžadováno není. Zde tedy nemělo vliv, jak tvrdí navrhovatel, že právnická osoba, která podala návrh na vydání změny č. X územního plánu, mezitím pozbyla práva k části území, které mělo být změnou dotčeno, vyplývající ze smluv o smlouvách budoucích. Stejně tak se NSS již vypořádal s namítanými nedostatky v návrhu změny územního plánu: Podle § 44 stavebního zákona může být územní plán pořízen z vlastního podnětu zastupitelstva, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce či na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. V situaci, kdy jde o návrh podle naposled uvedené varianty, je třeba postupovat podle § 45 a zejm. § 46 stavebního zákona, který vypočítává všechny náležitosti takového návrhu. Zde je potřeba upozornit na to, že nejsou-li uvedené náležitosti doloženy, existují v zásadě dvě možnosti jak postupovat. Za první může pořizovatel vyzvat toho, kdo návrh podal, aby nedostatky návrhu odstranil (a po marném uplynutí lhůty návrh odmítnout), za druhé ale nic nebrání zastupitelstvu, aby nedokonalý návrh aprobovalo jako vlastní podnět dle § 44 písm. a) stavebního zákona. Námitka navrhovatele tak nemůže uspět již z tohoto důvodu, neboť ani*

nedodržení náležitostí návrhu na vydání změny územního plánu nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost vydané změny územního plánu, jelikož na takovou změnu by bylo možno pohlížet jako na změnu vydanou zastupitelstvem obce z vlastního podnětu. Krajský soud tedy považuje navrhovatelovu námitku č. 5 za nedůvodnou.

Čtvrtým krokem (prvním, který je materiální povahy) je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. Čtvrtého kroku se týkají navrhovatelovy námitky č. 1 až 4.

Územní plán je podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona jedním z typů územně plánovací dokumentace. Je koncepčním plánovacím nástrojem, jehož zásadním cílem je udržitelný rozvoj území – vyvážený vztah tří specifických oblastí : příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území (srov. rozsudek NSS č.j.2 Ao 6/2011-210 ze dne 27.10.2011). Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). V rámci širšího území kraje jsou takovým koncepčním plánovacím nástrojem zásady územního rozvoje.

Totožnou námitkou (jako zde uvedenou pod č. 1) se NSS podrobně zabýval v rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21.6.2012 ve vztahu k Zásadám územního rozvoje (dále také ZÚR) Jihomoravského kraje. Krajský soud je na základě výše uvedeného přesvědčen o tom, že závěry NSS ve zmiňovaném rozsudku, učiněné ve vztahu k zásadám územního rozvoje, jsou přiměřeně použitelné i v případě územního plánu (potažmo jeho změny).

NSS v rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21.6.2012 uvážil takto (odst. 102 až 107, kráceno krajským soudem): *NSS zdůrazňuje, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (ve vztahu k hluku srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 – 246). Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [§ 90 písm. e) stavebního zákona, podle něž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu s požadavky zvláštních předpisů a stanovisek dotčených orgánů]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle něž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.*

Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo

a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřijatelné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku.

Právě řečené ovšem neznamena, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Zásady územního rozvoje vychází z územně plánovacích podkladů, v nichž by tato problematika měla být zachycena a popsána (§ 25 stavebního zákona).

Součástí zásad územního rozvoje je dále mimo jiné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a stejně jako jiná územněplánovací dokumentace musí zásady územního rozvoje vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopat kompenzační opatření [§ 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona]. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (konkrétně hodnocením vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HIA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.

Ve vztahu k položené námitce lze provedené úvahy sumarizovat takto. Navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání ZÚR zcela odhlédl od překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či

s HIA a námitkami v tomto ohledu vedenými. Nemohou však úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

Krajský soud tedy k navrhovatelově námitce č. 1 uvádí, že sama změna č. X územního plánu nepředstavuje rozpor se zákazem zatěžování území lidskou činností nad míru únosného zatížení, když pouze obecně vymezuje funkci území (podnikatelské aktivity). Vychází přitom ze stanovisek příslušných dotčených orgánů, které se vyslovily kladně a zároveň uvádějí podmínky pro následující rozhodování o konkrétních stavbách v území (srov. str. 7 – 8 napadeného rozhodnutí – stanoviska Krajského úřadu Moravskoslezského kraje týkající se z. č. 100/2001 Sb., z. č. 86/2002 Sb., str. 10 – stanovisko KHS). Stejně tak vyhodnocení vlivů na životní prostředí a na udržitelný rozvoj staví přípustnost navržené změny na podmínkách, které musí být dodrženy, ať je to podrobná rozptylová studie (imise z dopravy) či hluková studie. Námitka č. 1 je tedy nedůvodná.

K vypořádání námitek v rámci opatření obecné povahy se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 24.11.2010, č.j. 1 Ao 5/2010-169 takto: *Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*

Navrhovatel uplatnil námitku týkající se překročení limitů hluku a imisí, odpůrce uvedl celý text námitky v rozhodnutí a poté námitku zamítl s odůvodněním (str. 14 rozhodnutí), že následné využití umožňující umístění konkrétních staveb bude řešeno v rámci územního a stavebního řízení, rovněž bude zpracována hluková studie. Odpůrce v této souvislosti také citoval předcházející rozsudek NSS č.j. 2 Ao 6/2011-210 ze dne 27.10.2011. Přes poměrnou stručnost odůvodnění je podle názoru krajského soudu jasné, proč odpůrce zamítl námitku navrhovatele týkající se překračování hlukových limitů. Pokud navrhovatel nyní polemizuje s argumentací použitou odpůrcem, je možno jej odkázat na to, co zde bylo řečeno již k jeho námitce č. 1. Vypořádání námitky týkající se překračování limitů hluku tedy soud považuje za dostačující.

Jiná je však situace u té části námitky, která se týkala znečištění ovzduší z dopravy. Ačkoli by odůvodnění bylo patrně obdobné (v citované části rozsudku zmiňuje NSS zároveň imise), odpůrce se otázkou znečištění ovzduší v odůvodnění zamítnutí námitky výslovně nezabýval. V této části je proto navrhovatelova námitka č.2 důvodná, když absentující odůvodnění je odůvodněním nepřezkoumatelným.

Námitkou, týkající se stanoviska KHS, se již zabýval NSS v předcházejícím rozsudku č.j. 2 Ao 6/2011-210 ze dne 27.10.2011, když konkrétně uvedl: *... jen těžko lze konkrétně zjišťovat přesné zvýšení zátěže z hlediska hluku, imisí apod., pokud je pouze v obecné rovině změněno využití plochy. Objektivní měření zátěže si lze plně představit až v situaci, kdy půjde o povolení konkrétního projektu. V dokumentaci se*

nacházející stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví se rovněž dotýkají posouzení situace ve velmi obecné rovině a závěry z nich plynoucí nezatěžuje ani skutečnost, že uvedený orgán užívá nesprávnou formulaci, že „záměr bere na vědomí“. I tento orgán pak výslovně upozorňuje na to, že limity budou moci být konkrétně posouzeny až v navazujících řízeních. Krajský soud se ztotožňuje s uvedeným názorem a necítí potřebu dodávat k němu cokoli dalšího. Navrhovatelovu námitku č. 3 tedy považuje za nedůvodnou.

Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona, další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Citované ustanovení stavebního zákona obsahuje dvě podmínky, které musí být splněny zároveň, aby bylo možno vymezit další zastavitelné plochy: 1) není možno využít plochy již vymezené, a 2) existuje potřeba vymezit plochy nové.

Jak již vyslovil NSS v rozsudku ze dne 27.10.2010 č.j. 9 Ao 4/2010-27, *smyslem ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona je ochrana proti neodůvodněné a nedostatečně prověřené přeměně nezastavěného území na území zastavěné. K vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v srpnu 2008 zvláštní metodický pokyn, v němž zdůraznilo důležitost této povinnosti a podalo podrobný návod, jakým má pořizovatel územního plánu postupovat, aby vyhověl požadavkům stavebního zákona. V závěru tohoto metodického pokynu je uvedeno výslovné upozornění, že pokud by návrh nových zastavitelných ploch nebyl dostatečně odůvodněn, bylo by možno na opatření obecné povahy, kterým je změna územního plánu vydávána, pohlížet jako na akt v rozporu se zákonem. Pořizovatel změny územního plánu je tedy povinen nejprve vyhodnotit stávající situaci ohledně využití zastavitelných ploch územním plánem v platném znění. Tento postup je úzce svázan s povinností dle § 55 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Zpráva o uplatňování územního plánu má dle ustanovení § 15 vyhlášky č. 500/2006 Sb. povinné náležitosti, mezi které je zahrnuto vyhodnocení využití vymezených zastavitelných ploch a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch [§ 15 písm. d) uvedené vyhlášky]. Na základě výsledku zprávy o uplatňování územního plánu je pak možno uvážit, zda vymezení zastavitelných ploch vyhovuje poptávce po nich. Pokud nikoliv, pak je pořizovatel v souladu s citovaným ustanovením povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. Ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona pak ukládá pořizovateli změny územního plánu povinnost zahrnout výsledek tohoto postupu, tj. vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, do odůvodnění změny územního plánu.*

V daném případě se lze v odůvodnění napadeného rozhodnutí dočíst (str. 13 – bod g) pouze to, proč nelze využít plochu PA 1 – severně od trati ČD, což se

vztahuje k „nemožnosti“ podle § 55 odst. 3 stavebního zákona. Chybí vyhodnocení využití ostatních již vymezených ploch pro podnikatelské aktivity a především – zcela absentuje odůvodnění potřeby vymezení nové plochy. Za takové odůvodnění není možno podle názoru soudu považovat text „V současné době se na území města nenacházejí další plochy pro podnikatelské aktivity uvedeného rozsahu. Z tohoto důvodu je vymezení nových ploch pro podnikatelské aktivity potřebné.“ Z citovaného textu nevyplývá, proč odpůrce považuje za nezbytné vymezit tak velkou plochu (4,52 ha – viz str.14 rozhodnutí), jaké konkrétní potřeby podnikatelských aktivit na území města byly zjištěny ani jakým způsobem byly vyhodnoceny. „Potřebu“ nelze odůvodňovat tím, že se nějaký (v samotném rozhodnutí nikde blíže nespecifikovaný) podnikatelský záměr nikam jinam ve městě „nevejde“. Změně územního plánu musí předcházet pečlivé vyhodnocení konkrétních potřeb daného území a jeho obyvatel a porovnání se stávajícím stavem. Ačkoli se vzorový příklad v metodickém pokynu ministerstva pro místní rozvoj (dostupný na www.uur.cz) týká odhadu potřeb ploch pro bydlení, existují jistě možnosti, jak odborně zpracovat podklady a učinit odhad i pro jiné oblasti včetně podnikatelských aktivit. Nakonec i ze závěru vyjádření odpůrce k návrhu (citovaného soudem na str. 3 – 4 tohoto rozsudku), v němž odpůrce bagatelizuje návštěvnost budoucího obchodního centra, ještě zřetelněji vyvstává otázka, proč má vlastně být vymezena nová zastavitelná plocha pro podnikatelské aktivity.

K argumentaci odpůrce, že k § 55 odst. 3 stavebního zákona se již vyjadřoval NSS v předcházejícím rozsudku, uvádí krajský soud, že NSS se zabýval jen jednou ze dvou rozhodných částí tohoto ustanovení, a to nemožností využít (konkrétní) stávající plochu, nikoli také potřebností vymezení nové plochy. Pokud odpůrce uvedl ve vyjádření k replice, že se řídil metodickým pokynem ministerstva pro místní rozvoj, pak se to nijak neprojevovalo v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Navrhovatelova námitka č. 4 je důvodná. Odpůrce porušil § 55 odst. 3 stavebního zákona, když vymezil novou zastavitelnou plochu, aniž by prokázal potřebu jejího vymezení a aniž by prokázal nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy.

S ohledem na tento závěr se soud již nezabýval navrhovatelovou námitkou č. 6, neboť ta se týkala až pátého kroku při posuzování opatření obecné povahy – proporcionality.

V souladu s § 101 odst. 2 s.ř.s. krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro rozpor se zákonem, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z procesního úspěchu navrhovatele ve sporu, kdy navrhovateli tak dle § 60 odst. 1 s.ř.s. vzniklo vůči odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Náklady navrhovatele tvoří zaplacený soudní poplatek v částce 5.000,- Kč a náklady právního zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby po 2.100,- Kč a 3x režijní paušál po 300,- Kč (převzetí věci, sepsání návrhu, replika), přičemž náklady právního zastoupení byly zvýšeny o 20% DPH, jejímž plátcem je zástupce navrhovatele. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen o.s.ř.), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, §

160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud odpůrci povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku, a to k rukám právního zástupce navrhovatele.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 23. srpna 2012

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu