



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsdkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

navrhovatele: **Malínské aleje, z.s.**
sídlem Nový Malín č. p. 817, 788 03 Nový Malín

proti
odpůrkyni: **Obec Nový Malín**
sídlem Nový Malín č. p. 240, 788 03 Nový Malín

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022, Změna č. 1 Územního plánu Nový Malín, ze dne 21. 6. 2022

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:
I. Vymezení věci

1. Zastupitelstvo obce Nový Malín na svém zasedání dne 21. 10. 2015 rozhodlo o pořízení Změny č. 1 Územního plánu Nový Malín, účinného od 16. 12. 2011. Změna č. 1 Územního plánu Nový Malín byla následně vydána zastupitelstvem obce dne 21. 6. 2022 jako opatření obecné povahy č. 1/2022 (dále jen „Změna č. 1“). Pořizovatelem Změny č. 1 je Městský úřad Šumperk, Odbor strategického rozvoje, územního plánování a investic. Změna č. 1 nabyla účinnosti 13. 7. 2022.
2. Navrhovatel je spolkem, jehož účelem je ochrana přírody a krajiny. Jeho členy jsou pouze osoby s trvalým pobytem v obci Nový Malín, kteří jsou vlastníky či spoluvlastníky

nemovitostí na území obce. Otázku jeho aktivní legitimace kladně, a pro zdejší soud závazně, vyřešil NSS svým rozsudkem ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 As 309/2022-34.

II. Argumentace stran

3. Navrhovatel se domáhal zrušení celé Změny č. 1.
4. Předně namítal porušení § 55 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, neboť pořizovatel v rozporu s § 15 písm. d) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) nevypracoval zprávu o uplatňování územního plánu v minulém období, v důsledku čehož pořizovatel nemohl uplatnit své stanovisko k návrhu na pořízení Změny č. 1 podle § 46 odst. 3 stavebního zákona.
5. Dále navrhovatel vytýkal absenci prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch v odůvodnění Změny č. 1 vyžadované § 55 odst. 4 stavebního zákona, jelikož v ní není uvedeno, které dosavadní zastavitelné plochy nebyly využity a proč je k nové výstavbě použit nelze, stejně jako to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité. Změna č. 1 je tak v rozporu i s § 18 stavebního zákona. Z odůvodnění zamítnutí připomínky, kterou navrhovatel uplatnil v průběhu pořizovacího procesu, nelze dovodit, jaký podíl dříve vymezených zastavitelných ploch byl v průběhu schvalování Změny č. 1 k dispozici, proč jej obec nevyužila a proč byly k zástavbě vymezeny plochy nové.
6. Dalším návrhovým bodem byla námitka porušení § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném od 1. 8. 2021 do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Podle navrhovatele je k zastavění určeno celkem 26,2778 ha zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), z toho 4,5933 ha ve třídě ochrany I. a 4,5933 ha ve třídě ochrany II., a to za současné absence převyšujícího veřejného zájmu. Výrazným veřejným zájmem převyšujícím nad zájmem ochrany ZPF dle navrhovatele určitě není zájem spočívající v zástavbě plochy pro účely soukromého bydlení. Z plánovaného zaboru zemědělské půdy ve značném rozsahu dle navrhovatele jednoznačně vyplývá, že má dojít k další intenzivní zástavbě obce. Např. pouze u plochy SV 10 na jižním okraji obce již odpůrkyně nechala vypracovat a zaregistrovat územní studii předpokládající výstavbu 53 rodinných domů. Plánovaným využitím ploch pro rozsáhlou zástavbu dojde k dalšímu zvýšení exhalací z lokálních topidel a snížení kvality místního ovzduší společně s nárůstem emisí, hluku a prašnosti z další osobní automobilové dopravy včetně snížení dopravní prostupnosti obce, což se opět negativně projeví na právu na příznivé životní prostředí členů spolku.
7. Navrhovatel dále namítal, že Zpráva o vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) nesplňuje podmínky § 10i) zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, v rozsahu dle přílohy č. 8, neboť zhotovitel SEA nezahrnul do kritérií pro zjišťovací řízení posouzení dopadů klimatické změny na životní prostředí. Toto opomenutí bylo jak odpůrkyní, tak Krajským úřadem Olomouckého kraje aprobeováno, a tudíž je podle navrhovatele zpráva SEA nepřezkoumatelná. Vypořádání připomínky navrhovatele tohoto obsahu je podle něj ryze formální, jde o pouhý odkaz na příslušnou autorizaci zpracovatele a schválení nadřízeným orgánem. Chybějící adaptační opatření na změnu klimatu ve Změně č. 1, která spočívají v přijímání opatření k přizpůsobení obyvatel,

hospodářství i životního prostředí novým podmínkám, jako jsou vlny veder a sucha, bleskových povodní, extrémních povětrnostních jevů – tornáda či silné vichřice, nebo dopady na lidské zdraví, má navrhovatel za přímé ohrožení zdraví a majetku svých členů, potažmo celého území, na něž se Změna č. 1 vztahuje.

8. Dále navrhovatel namítal, že zpráva SEA nepodchytila závažný ekologický problém obce Nový Malín – kontaminaci rozsáhlé plochy na jihozápadním okraji obce v rámci tzv. terénní úpravy pískovny, IV. Etapa, obec Nový Malín, na pozemcích p. č. 3951, 3952, 3953, 3954, 3979 v k. ú. Nový Malín. Zde se nachází cca 50 tis. tun převážně stavební suti, která zde byla uložena v rozporu s platným územním rozhodnutím, přičemž bylo zjištěno překročení limitních hodnot závadných látek (PAU), včetně přítomnosti azbestu a olova. Odpůrkyně navrhuje vést účelovou komunikaci DS 9 jako součást Změny č. 1 právě přes tuto kontaminovanou stavbu-terénní úpravu. Dle navrhovatele tak došlo k hrubému porušení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zpracovatelem SEA, jelikož byl nezákonně zúžen rozsah posuzování a posuzování koncepce nevycházelo z aktuálního stavu životního prostředí, nebyla dodržena platná kritéria Přílohy č. 8, neboť uvedená rozsáhlá kontaminace území jako ekologická újma měla být jednoznačně ve zprávě SEA uvedena a měl být určen její vliv na koncepci Změny č. 1. Navrhovatel právě uvedené rovněž uplatnil jako připomínku k návrhu Změny č. 1, avšak pořizovatel jen odkázal na to, že zpracovatel SEA je držitelem autorizace a že dokument byl také schválen Krajským úřadem v Olomouci.
9. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasila a navrhovala jeho zamítnutí. Popsala proces přijetí Změny č. 1 a její pořízení označila za souladné s platnými právními předpisy. Zpráva SEA byla podle odpůrkyně zpracována podle přílohy k § 19 odst. 2 stavebního zákona autorizovanou osobou Ing. P. Ž. ke dni 30. 4. 2018 a obsahuje všechny náležitosti, které zákon vyžaduje. Odpůrkyně má za to, že příloha č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se vztahuje spíše na stanovisko dotčeného orgánu, v tomto případě Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, a toto má předepsané náležitosti včetně náležitostí, které jsou upraveny v příloze č. 8 k tomuto zákonu. Odpůrkyně navíc nechala zpracovat Generel krajinných úprav Nový Malín, jehož návrhy byly do Změny č. 1 (řeší zadržení vody v krajině, zpomalení eroze půdy, výsadbu zeleně apod.) zapracovány. Generel lze využít jako nástroj adaptačních opatření na změnu klimatu. Nadto neexistuje žádný zákonný důvod, dle kterého by zpráva SEA měla obsahovat popis problematiky bývalé pískovny v Novém Malíně.
10. U ústního jednání dne 13. 2. 2024 účastníci setrvali na svých stanoviscích.

III. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal opatření obecné povahy, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“).

K nevypracování zprávy o uplatňování územního plánu

12. Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona 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. (...) Na základě požadavku uvedeného ve zprávě může být zpracován nový návrh územního plánu nebo návrh změny územního plánu. V takovém případě se dále postupuje podle ustanovení § 50 až 54 obdobně. Podle odst. 2 téhož ustanovení, pokud není změna územního plánu pořizována na základě zprávy o uplatňování územního plánu,

postupem podle § 55a a 55b, nebo postupem podle odstavce 3, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47.

13. Stavební zákon citovaným ustanovením ukládá pořizovateli sledovat po vydání územního plánu aktuálnost vydané dokumentace a vyhodnocovat, zda se nezměnily podmínky, na jejichž základě byl územní plán vydán. K vyhodnocení těchto otázek slouží zpráva o uplatňování územního plánu, která se má dle stanovených kritérií vyjadřovat mj. k otázce potřeby pořízení změny územního plánu. Z citovaného § 55 odst. 2 stavebního zákona ale současně vyplývá, že změna územního plánu nemusí být pořízena jen na základě zprávy o uplatňování, a že tudíž taková zpráva není nezbytným zákonným podkladem změny územního plánu.
14. Krajskému soudu pak není vůbec zřejmé, jak dospěl navrhovatel k závěru, že nevypracování zprávy o uplatňování územního plánu znemožnilo pořizovateli uplatnit stanovisko k návrhu na pořízení Změny č. 1 podle § 46 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož *splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej posoudí a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu*, neboť uplatnění stanoviska pořizovatele není zjevně zpracováním zprávy o uplatňování územního plánu podmíněno.
15. Krajskému soudu je sice zřejmé, že navrhovatel pojal pochybnosti, zda v případě neexistence zprávy o uplatňování územního plánu mohl pořizovatel vůbec disponovat informacemi potřebnými k tomu, aby zaujal stanovisko k potřebnosti pořízení změny územního plánu, avšak navrhovatel nevysvětlil, jak se toto případné pochybení ve fázi předcházející vlastnímu procesu pořízení Změny č. 1 (§ 46 stavebního zákona upravuje pouze proceduru návrhu na pořízení změny územního plánu, tj. de facto pouhého podnětu k pořízení změny, a nikoli proceduru tvorby a projednávání návrhu takové změny) mohlo negativně promítnout do jeho práv, ba dokonce nevysvětlil ani to, jak se jím identifikovaný nesprávný postup mohl projevit na zákonnosti napadené Změny č. 1. V souladu s § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Vzhledem k tomu, že navrhovatel netvrdil žádné dotčení jakéhokoliv svého subjektivního veřejného práva, nemůže být s námitkou porušení ustanovení zákona, které se jeho práv nikterak nedotýká, úspěšný. K uplatnění stanoviska k pořizované změně územního plánu dává zákon jeho adresátům k dispozici jiné instituty, a sice námitky a připomínky, které ostatně navrhovatel v průběhu řízení uplatnil.

K vymezení nových zastavitelných ploch a k záboru ZPF

16. Dále navrhovatel uplatnil námitky nedostatečného odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch a záboru cenných půd ze ZPF za absence převyšujícího veřejného zájmu na jejich záboru. Krajský soud tyto dvě námitky posuzoval společně, neboť je zřejmé, že mají společnou podstatu spočívající v nesouhlasu navrhovatele s další zástavbou obce pro soukromé bydlení.
17. Jak soud zjistil ze správního spisu, konkrétně z dokumentu B.1 Odůvodnění změny územního plánu – textová část, Změna č. 1 řeší celkem 248 ploch (tabulka B.1 na str. 81-87). Jedná se o komplexní změnu původního územního plánu účinného od roku 2011, která je svým rozsahem v podstatě novým územním plánem. Přehled nově navržených zastavitelných ploch se nachází v tabulce B.5 na str. 131-134. Jedná se o celkem 44 ploch, přičemž kromě ploch bydlení či staveb pro rodinnou rekreaci zahrnují rovněž plochy technické infrastruktury, plochy dopravní infrastruktury, plochy zeleně na veřejných

prostranstvích, plochy vodní a vodohospodářské, plochy veřejných prostranství, plochy smíšené výrobní a plochy zeleně se specifickým využitím. Zábor ZPF v návrhu Změny č. 1 je obsažen v tabulce B.28 na str. 216-220. Zábor týkající se zastavitelných ploch čítá 70 ploch, z nichž ovšem ne všechny zabírají půdu v I. či II. třídě ochrany, a ne všechny představují nově vymezované zastavitelné plochy. Rovněž mezi plochami, jichž se dotýká zábor zemědělské půdy se nacházejí kromě ploch pro bydlení i plochy staveb pro hromadnou rekreaci, veřejných prostranství, dopravní infrastruktury, technické infrastruktury, smíšené výrobní, vodní a vodohospodářské a plochy zeleně na veřejných prostranstvích.

18. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Podle odst. 5 téhož ustanovení platí, že ustanovení § 4 odst. 3 téhož zákona se nepoužije při posuzování ploch vymezených jako zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy v platné územně plánovací dokumentaci.
19. Dle citované právní úpravy účinné v rozhodné době se zásada poměřování veřejných zájmů při odnímání zemědělské půdy, jejíž porušení navrhovatel namítá, vztahuje jednak pouze na zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany, a dále pouze na plochy, které v dosavadním platném územním plánu nebyly dosud vymezeny jako plochy zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy. V projednávaném případě přitom zábor ZPF čítá 70 ploch, z nichž ovšem ne všechny zabírají půdu v I. či II. třídě ochrany, a ne všechny představují nově vymezované zastavitelné plochy. Na tomto místě se tak krajský soud dostává k limitu možného soudního přezkumu Změny č. 1 z důvodu nedostatečného tvrzení navrhovatele.
20. Jak již soud uvedl výše, ve správním soudnictví se lze v souladu s § 2 s. ř. s. domáhat ochrany veřejných subjektivních práv, což je reflektováno i ustanovením § 101a odst. 1 s. ř. s. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není žalobou ve veřejném zájmu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Požadavek přímého dotčení subjektivních hmotných práv je u návrhu na zrušení opatření obecné povahy zásadní a oproti jiným žalobním typům ještě o to důležitější z důvodu, že aktivní legitimace je významným nástrojem subjektu, kterým může dojít ke zrušení opatření obecné povahy, jež zasahuje do práv a povinností zpravidla značného množství osob, nejenom navrhovatele samotného (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, bod 53). I v nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, Ústavní soud zdůraznil, že dotčení na subjektivních právech navrhovatele je alfa a omega řízení o zrušení opatření obecné povahy.
21. S ohledem na dispoziční zásadu, jíž je správní soudnictví ovládáno a jejímž prostřednictvím je soud vázán návrhovými body, je současně nezbytné, aby dotčení subjektivních práv bylo navrhovatelem tvrzeno konkrétním způsobem. Prostřednictvím napadeného rozsahu správního aktu a konkrétně vymezených žalobních bodů je totiž určen rozsah soudního přezkumu, jelikož soud až na zákonem stanovené výjimky nemůže napadený správní akt přezkoumávat v neomezeném rozsahu a z neomezených důvodů. Z ustálené judikatury NSS proto vyplývá, že žalobní/návrhový bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, v jaké byl formulován (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Obsah a kvalita návrhu tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn za navrhovatele domýšlet a dotvářet žalobní námítky či důvody nezákonnosti napadeného správního aktu z vlastní iniciativy (např. rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64, bod 48).

22. V intencích nyní projednávané věci je tedy s ohledem na výše předestřené závěry třeba trvat na konkrétním vymezení tvrzeného zásahu do subjektivních hmotných práv navrhovatele. V nyní projednávaném případě lze takové konkrétní tvrzení ve vztahu k námitce o nedostatečném odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch a zaboru zemědělských ploch za současné absence převažujícího veřejného zájmu shledat v tvrzení o plánované zástavbě, v důsledku které dojde k dalšímu zvýšení exhalací z lokálních topidel a snížení kvality místního ovzduší společně s nárůstem emisí, hluku a prašnosti z další osobní automobilové dopravy včetně snížení dopravní dostupnosti obce, což se negativně projeví na právu na příznivé životní prostředí členů spolku. Z výše popsaného rozsahu Změny č. 1 však vyplývá, že tato tvrzení se zřejmě nemohou týkat všech dotčených ploch. Navrhovatelem namítaný zábor ZPF v rozsahu 26,2778 ha pro zastavitelné plochy obsahuje nejen plochy bydlení, ale celou řadu dalších druhů funkčních ploch včetně ploch dopravní infrastruktury (zahrnující mj. i plochy pro plánovanou cyklostezku), ploch veřejných prostranství, ploch vodních a vodohospodářských, a dokonce i ploch zeleně na veřejných prostranstvích. Krajskému soudu přitom není zřejmé, jak by realizace těchto ploch mohla být původcem zvýšených emisí z lokálních topidel, hluku a prašnosti a snížení dopravní dostupnosti obce. Vzhledem k dotčenému rozsahu (jedná se o celkem 70 ploch dotčených zábořem ZPF), není povinností krajského soudu rozsáhle namísto navrhovatele dovozovat, kterých všech ploch se jeho námitka asi tak může týkat a kterých ne. Bylo povinností navrhovatele jednoznačně vymezit rozsah napadeného opatření obecné povahy prostřednictvím označení konkrétních ploch, s nimiž spojuje uvedené konkrétně tvrzené dotčení svých práv. Krajský soud by se naopak dopustil nepřipustného překračování dispoziční zásady a jejím prostřednictvím i zásady rovného přístupu k účastníkům řízení, dovozoval-li by sám namísto navrhovatele konkrétní rozsah soudního přezkumu. Jakkoliv je právo na příznivé životní prostředí, jehož hodnotu a význam krajský soud svým postupem nezamýšlí jakkoliv snižovat, rozsáhlým, téměř všeobíhajícím právem, nelze ani zaštitění se jím rezignovat na požadavky na kvalitu tvrzení v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
23. Oporu pro tyto své závěry krajský soud dále nalézá i v judikaturou zdůrazňované zásadě zdrženlivosti soudů při posuzování nezákonnosti územně plánovací dokumentace vyplývající mj. z významu práva na samosprávu zaručeného v čl. 8 a dále konkretizovaného v čl. 99 a násl. Ústavy ČR. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, *„Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“* V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Ústavní soud konstatoval, že *„[v]edle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99 Ústavy) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností“*. V nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, Ústavní soud dospěl k závěru, že obyvatelé obce *„prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení“*. Ve nálezu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, Ústavní soud vyslovil, že *„[d]o sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana*

životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce.“

24. Mezi základní práva územní samosprávy patří též rozhodování o rozvoji spravovaného území. Vydání územně plánovací dokumentace je sice výkonem veřejné moci (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu, odůvodňující zdrženlivost soudů při posuzování nalezených nezákonností. Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Rovněž rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS, zdůraznil právo obce na schvalování (a uskutečňování) programu rozvoje obce a na organizaci svého území.
25. Soud tedy nemůže stanovovat, jakým způsobem má či nemá být určité území využito. Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
26. Povinnost zdrženlivého přístupu soudů již našla svůj odraz i v zákonné úpravě, neboť zákonem č. 284/2021 Sb., účinným od 1. 7. 2023, je v § 101d s. ř. s. nově zakotvena povinnost soudu nepřihlížet k vadám řízení o vydání opatření obecné povahy, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy (odst. 1), jakož i povinnost přikračovat ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jen v nezbytně nutném rozsahu (odst. 2). Byť se uvedená právní úprava v nyní projednávané věci z důvodu přechodných ustanovení neuplatní, demonstruje obecně zastávaný přístup soudů.
27. Veden výše předestřenými úvahami tak krajský soud uzavírá, že v rámci nyní posuzovaných návrhových bodů mohl přezkoumat jejich důvodnost toliko ve vztahu k ploše SV10, kterou jako jedinou navrhovatel konkrétně označil za problematickou. Ostatně sám NSS v rozsudku, v němž se zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele, shledal konkrétní tvrzení o porušení subjektivních hmotných práv navrhovatele v tvrzeních o nedostatecích vyhodnocení SEA, jež bude vypořádáno v následujících odstavcích, a v tvrzení o záboru půd ze ZPF z důvodu zvýšení emisí, hluku atd. Jak však soud odůvodnil již výše, tato se z povahy věci nemohou vztahovat ke všem plochám, jichž se zábor půd ze ZPF týká. Procesní legitimace je přitom nezbytným předpokladem legitimace věcné posuzující důvodnost podaného návrhu, tedy otázku, zda skutečně došlo k porušení subjektivních práv navrhovatele. Vzhledem k jejich vzájemnému vztahu je zřejmá jejich provázanost i co do požadavku na jejich překrývající se rozsah. Požadavek na konkrétnost tvrzení ve vztahu k procesní legitimaci proto ruku v ruce doprovází požadavek na stejnou míru konkrétnosti ve vztahu k věcné legitimaci. Nelze tedy po kladném vyhodnocení otázky aktivní procesní legitimace otevřít meze věcného přezkumu širěji.
28. Ve vztahu k ploše SV10 je pak třeba uvést, že tato vůbec není předmětem záboru ZPF podle Změny č. 1, jak vyplývá z tabulky B.28 na str. 216-219 Odůvodnění Změny č. 1, a navíc není ani nově vymezovanou zastavitelnou plochou, jak vyplývá z tabulky B.5 na str. 131-134 odůvodnění. Důvodnost těchto námitek je tak potřeba odmítnout, neboť v případě plochy SV10 se jedná o plochu již původním zněním územního plánu vymezenou jako plocha zastavitelná, pročez by v každém případě nepodléhala onomu poměřování veřejných zájmů

při odnímání zemědělské půdy. Ve zbylém rozsahu je třeba důvodnost námitek odmítnout pro přílišnou obecnost.

K obsahu vyhodnocení SEA

29. Před vyhodnocením námítky absence vyhodnocení kritéria posouzení dopadů klimatické změny na životní prostředí soud ve vztahu k samotnému vyhodnocení SEA nejprve vyhodnotí uplatněnou námitku v části, v níž navrhovatel tvrdil, že chybějící adaptační opatření na změnu klimatu ve Změně č. 1, která spočívají v přijímání opatření k přizpůsobení obyvatel i životního prostředí novým podmínkám jako jsou vlny veder a sucha, bleskových povodní, extrémních povětrnostních jevů, má za přímé ohrožení zdraví a majetku svých členů.
30. Náležitosti obsahu územního plánu zakotvuje příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006, dle jejíhož bodu I. odst. 1) *Textová část územního plánu obsahuje a) vymezení zastavěného území, včetně stanovení data, k němuž je vymezeno; b) základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot; c) urbanistickou koncepci, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně; d) koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití; e) koncepci uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití, územního systému ekologické stability, prostupnosti krajiny, protierozních opatření, ochrany před povodněmi, rekreace, dobývání ložisek nerostných surovin a podobně; f) stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití); g) vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit; h) vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejných prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo, s uvedením v čí prospěch je předkupní právo zřizováno, parcelních čísel pozemků, názvu katastrálního území a případně dalších údajů podle § 8 katastrálního zákona; i) stanovení kompenzačních opatření podle § 50 odst. 6 stavebního zákona (...).*
31. Jak vyplývá z citované právní úpravy, adaptační opatření na změnu klimatu nejsou povinnou náležitostí obsahu územního plánu (tedy ani jeho změny). Náležitostí obsahově nejbližší tomuto požadavku navrhovatele se jeví náležitost pod písm. e) *koncepce uspořádání krajiny, včetně vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití, územního systému ekologické stability, prostupnosti krajiny, protierozních opatření, ochrany před povodněmi, rekreace, dobývání ložisek nerostných surovin a podobně.* Tato je přitom obsažena na str. 30-41 dokumentu B.1. Odůvodnění změny územního plánu – textové části, přičemž zejména protierozní opatření a ochrana před povodněmi je obsažena na str. 40. Na str. 38-40 se pak nachází Tabulka A.22 Navržené plochy přírodního charakteru, z nichž převážná část má sloužit jako protierozní ochrana.

32. Pokud pak jde o posouzení dopadů klimatické změny na životní prostředí v rámci samotného vyhodnocení SEA, uvádí krajský soud, že k tomu nebyl zhotovitel SEA povinen a ani v tomto případě se nejedná o zákonem vyžadovanou povinnou náležitost.

Smyslem procesu posouzení vlivu koncepce na životní prostředí neboli SEA (Strategic Environmental Assessment) je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit vlivy posuzované koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech s tím, že cílem je zmírnění nepříznivých vlivů realizace konceptu na životní prostředí. Posuzování vlivů na životní prostředí upravuje obecně zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě územně plánovací dokumentace to však neplatí beze zbytku. Podle § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *při posuzování vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí se postupuje podle zvláštního právního předpisu. Ustanovení § 20, § 21 písm. i) a § 22a písm. c) tím nejsou dotčena. Ustanovení § 2, 3, 10a, 10b a 10h se použijí obdobně a s tím, že zjišťovací řízení a veřejné projednání se postupem podle tohoto zákona neprovádí. Ustanovení § 10g se použije přiměřeně.* Uvedeným zvláštním právním předpisem je stavební zákon, který proces pořizování a schvalování nástrojů územního plánování tradičně upravuje velmi podrobně a který posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí upravuje v § 19 odst. 2 s tím, že náležitosti posouzení jsou obsaženy v příloze k tomuto zákonu. V otázkách procesu SEA pro nástroje územního plánování podle stavebního zákona je tedy zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně ustanovení § 10a až § 10h, zvláštním (speciálním) předpisem s tím, že tato ustanovení se budou aplikovat pouze v případě, že otázky jimi upravené nejsou řešeny ve stavebním zákoně ani v § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

33. Podle § 10i odst. 2 poslední věta zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu **případný** požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (zvýraznění provedeno soudem).*
34. Příloha č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví kritéria [včetně navrhovatelem uplatněného kritéria bodu 1 písm. f) *důležitost a zranitelnost oblasti, která by mohla být zasažena, s ohledem na: podbod v. dopady změny klimatu*] pro zjišťovací řízení, které je upraveno v § 10d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož aplikace je však v § 10i v případě posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí výslovně vyloučena. Ustanovení § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pak v poslední větě dává toliko možnost požadavku na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Vznesení takového požadavku krajským úřadem v projednávané věci nebylo tvrzeno a nepodává se ani ze správního spisu. Navrhovatel se tedy mylí, dovozuje-li vyhodnocení kritérií podle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jako povinnou náležitost Vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí.
35. Jak již bylo uvedeno, náležitosti posouzení vlivu koncepce na životní prostředí obsahuje příloha ke stavebnímu zákonu, jež stanoví rámcový obsah vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Dle této přílohy je obsahem posouzení následující: 1. *Stručné shrnutí obsahu a hlavních cílů politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, vztah k jiným koncepcím;* 2. *Zhodnocení vztahu politiky územního rozvoje a územního rozvojového plánu k cílům ochrany životního prostředí přijatým na mezinárodní nebo komunitární úrovni. Zhodnocení vztahu*

územně plánovací dokumentace k cílům ochrany životního prostředí přijatým na vnitrostátní úrovni; 3. Údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna politika územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace; 4. Charakteristiky životního prostředí, které by mohly být uplatněním politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace významně ovlivněny; 5. Současné problémy a jevy životního prostředí, které by mohly být uplatněním politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace významně ovlivněny, zejména s ohledem na zvláště chráněná území a ptáčí oblasti; 6. Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, lidské zdraví, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení; 7. Porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení. Srozumitelný popis použitých metod vyhodnocení včetně jejich omezení; 8. Popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí; 9. Zhodnocení způsobu zapracování cílů ochrany životního prostředí přijatých na mezinárodní nebo komunitární úrovni do politiky územního rozvoje nebo územního rozvojového plánu a jejich zohlednění při výběru řešení. Zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do územně plánovací dokumentace a jejich zohlednění při výběru variant řešení; 10. Návrh ukazatelů pro sledování vlivu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí; 11. Návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí; 12. Netechnické shrnutí výše uvedených údajů.

36. Z uvedeného vyplývá, že zákonem požadovanou náležitostí vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí není ani posouzení dopadů změny klimatu ani posouzení konkrétních stavebních záměrů, v tomto případě tzv. terénní úpravy pískovny, IV. Etapa, obec Nový Malín, jak dovozuje navrhovatel. Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že smyslem procesu SEA je vyhodnocení vlivu koncepce na životní prostředí. Navrhovatel v rozporu s tím dovozuje opačný gard věci, jelikož dovozuje, že by předmětem posouzení SEA měl být vliv konkrétního záměru (potažmo konkrétního dílčího problematického aspektu životního prostředí) na koncepci, tzn. změnu územního plánu jako takovou. Tak tomu však není. I z bodu 4 přílohy ke stavebnímu zákonu vyplývá požadavek na posouzení charakteristiky životního prostředí v tom smyslu, zda by mohla být územním plánem dále významně ovlivněna, nikoliv zda charakteristika životního prostředí může snad ovlivnit podobu územního plánu. Krajský soud tedy souhlasí s odpůrkyní, že není dán zákonný požadavek, který by stanovoval povinnost posouzení problematiky bývalé pískovny v Novém Malíně v rámci vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Ze správního spisu pak krajský soud ověřil, že Vyhodnocení vlivů změny územního plánu splňuje všechny výše uvedené náležitosti stanovené zákonem.

K vypořádání připomínek navrhovatele

37. Navrhovatel dále v souvislosti s námitkou nedostatečného odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch a nedostatků vyhodnocení SEA rovněž namítal nedostatečné

vypořádání jeho připomínek totožného znění, které uplatnil v průběhu procesu přijímání změny územního plánu.

38. Podle § 172 odst. 4 z. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), platí, že: *„k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.“*
39. Podle rozsudku NSS ze dne 15. 3. 2023, č. j. 10 As 92/2022-86 a judikatury v něm uvedené *„nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata“.*
40. Vypořádání připomínek navrhovatele je obsaženo na str. 96-98 dokumentu B.1 Odůvodnění změny územního plánu – přílohy C, D, E. K připomínce týkající se vymezení nových zastavitelných ploch je zde mj. uvedeno, že Změnou č. 1 se snižuje celková zastavitelná plocha bydlení z důvodu již částečné realizace zastavění původně navržených ploch, jakož i z důvodu vypuštění některých původně navržených ploch. Dále se odkazuje na části odůvodnění Změny č. 1, kde je potřeba nových zastavitelných ploch vysvětlena očekávaným nárůstem populace obce až na 4 000 obyvatel. Pokud jde o umístění nových ploch, jde o vyplnění existujících proluk ve výstavbě či o plochy přiléhající k dosavadní zástavbě. Obě připomínky týkající se vyhodnocení SEA pak byly odůvodněny shodným konstatováním, že *„[z]pracovatel dokumentu SEA je autorizovanou osobou k tomuto zpracování, následně bylo vydáno stanovisko k vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, dne 14. 7. 2020 pod č. j. KUOK 69699/2020 Krajským úřadem Olomouckého kraje, odborem životního prostředí a zemědělství.“*
41. Jak vyplývá z výše uvedeného, připomínky navrhovatele měly být řádně vypořádány prostřednictvím přesvědčivého odůvodnění reflektujícího podstatu uplatněných připomínek. Ve shodě s navrhovatelem je třeba uvést, že jeho připomínky, zejména ty vztahující se k vyhodnocení SEA, byly vypořádány toliko formálním způsobem, aniž by toto vypořádání obsáhlo jejich podstatu. V souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona bylo povinností odpůrkyně prostřednictvím určeného zastupitele spolu s pořizovatelem Změny č. 1 zpracovat návrh vyhodnocení připomínek, předložit jej krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzvat jej, aby k němu uplatnil své stanovisko. Nebyla-li odpůrkyně s to vznesené připomínky řádným způsobem odpovídajícím výše vymezeným požadavkům vypořádat sama, měla se obrátit na krajský úřad, jakožto nadřízený orgán, a i v případě neuplatnění stanoviska z jeho strany jej měla k vypořádání se s takovou připomínkou požádat. Odpůrkyně se tedy v tomto směru dopustila pochybení, jelikož bylo její povinností zajistit a v odůvodnění Změny č. 1 uvést řádné odůvodnění připomínek navrhovatele.
42. Přesto toto porušení zákona jako důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy podle krajského soudu neobstojí. Jak vyplývá z výše podrobně citované judikatury, v případě návrhů na zrušení opatření obecné povahy je zdůrazňováno dotčení na hmotných právech navrhovatele. Jich především se totiž napadené opatření obecné povahy svým předmětem dotýká. Ne každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy vede k jeho zrušení. NSS ustáleně judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdy by k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. bod 33 rozsudku ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48 a rozsudky tam uvedené). Shledal-li krajský soud na

základě výše uvedených úvah nedůvodnost tvrzení o dotčení hmotných subjektivních práv, bylo by zcela neproporcionální zrušit pouze z důvodu porušení procesních práv navrhovatele celou napadenou Změnu č. 1. Opětovně je třeba odkázat na zásadu zdrženlivosti zásahů soudu do územně plánovací dokumentace obcí.

43. Krajský soud proto s ohledem na rozsah napadeného opatření obecné povahy s přihlédnutím k rozsahu dotčených vlastnických práv všech občanů obce Nový Malín, jichž se Změna č. 1 dotýká a která jsou předmětem rozhodovací činnosti správních orgánů ze Změny č. 1 již vycházejících, dospěl k závěru, že za daných skutkových okolností ochrana práva na samosprávu převáží nad ochranou procesních práv navrhovatele. Obzvláště za situace, kdy navrhovatel nebyl z procesu pořizování Změny č. 1 zcela vyloučen, uplatnil své připomínky a na tyto bylo odpůrkyní nějakým, byť nedostatečným, způsobem reagováno, přičemž připomínky napadající vyhodnocení SEA byly navíc věcně nedůvodné, jak vyplývá z předchozích odstavců tohoto rozsudku. Jejich nedostatečné vypořádání tak nemělo vliv na zákonnost Změny č. 1 jako takové, neboť v souladu s výše uvedenou judikaturou by podoba Změny č. 1 i v případě řádného vypořádání těchto připomínek zůstala stejná. Zrušit celou Změnu č. 1 pro uvedené procesní pochybení by tedy bylo nepřiměřeným zásahem do práva na samosprávu odpůrkyně.

IV. Závěr a náklady řízení

44. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. návrh zamítl jako nedůvodný.
45. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatel v řízení úspěšný nebyl a odpůrkyni nad rámec její úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 13. února 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl předsedkyní senátu
Mgr. Barborou Berkovou ve věci

navrhovatele: **Malínské aleje, z.s.**

sídlem Nový Malín č. p. 817, 788 03 Nový Malín

proti

odpůrkyni: **Obec Nový Malín**

sídlem Nový Malín č. p. 240, 788 03 Nový Malín

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022, Změna č. 1 Územního plánu Nový Malín, ze dne 21. 6. 2022,

takto:

Podle § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, **se opravuje** datum vydání rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci č. j. 63 A 3/2022-82, tak, že datum vydání rozsudku správně zní „Olomouc 13. února 2024“.

Odůvodnění:

V nadepsané věci bylo krajským soudem rozhodnuto rozsudkem č. j. 63 A 3/2022-82 dne 13. 2. 2024, přičemž po doručení rozsudku účastníkům řízení bylo zjištěno, že v písemném vyhotovení rozsudku došlo k chybě v psaní spočívající v nesprávném uvedení roku vydání rozsudku, kdy namísto 13. 2. 2024 je v něm uvedeno 13. 2. 2023. Jelikož tedy při písemném vyhotovení rozsudku došlo k uvedené chybě v psaní, rozhodl krajský soud o opravě rozsudku tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto usnesení, a to v souladu s § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 25. března 2024

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu