

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **Ing. J. H.,** zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem, AK Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Město Frýdlant nad Ostravicí,** Náměstí 3, 739 11 Frýdlant nad Ostravicí, zast. JUDr. Luborem Bernatíkem, advokátem AK Jirousek, Skalník, Bednařík & Partneři, Preslova 9, 702 00 Ostrava, v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 9 územního plánu města Frýdlant nad Ostravicí vydané dne 8. 9. 2009,

takto:

I. Opatření obecné povahy – změna č. 9 územního plánu města Frýdlant nad Ostravicí vydaná dne 8. 9. 2009 – **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

[1] Návrhem, který byl soudu doručen dne 11. 12. 2009, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - změny č. 9 územního plánu města Frýdlant nad Ostravicí z roku 1994, vydané dne 8. 9. 2009. Podstatou napadeného opatření obecné povahy je vymezení ploch 9.01 a 9.02 pro individuální bydlení v místních částech Frýdlantu nad Ostravicí Lubno a Nová Ves, v rozsahu celkem cca 12 ha, z toho v současné době 8,9 ha je orná půda a 3 ha trvalý travní porost.

[2] Pořízení napadené změny územního plánu schválilo na základě požadavků některých vlastníků pozemků z let 2006 - 2008 zastupitelstvo města dne 25. 10. 2007. Na žádost společnosti Kumalen real, a. s., pak dne 21. 2. 2008 do této změny zastupitelstvo zařadilo i lokalitu Lubno – pod letištěm (odpovídá ploše 9.01). Návrh zadání byl zveřejněn k uplatnění připomínek a dne 28. 8. 2008 bylo zadání změny územního plánu schváleno zastupitelstvem. Dne 3. 6. 2009 se pak konalo veřejné projednání návrhu oop. Navrhovatel uplatnil k návrhu změny územního plánu námitky obdobného obsahu jako jsou námitky uplatněné nyní v návrhu (jednotlivé námitky podané navrhovatelem jsou konkretizovány v části V. tohoto rozsudku), námitky či připomínky uplatnily i další osoby. Zastupitelstvo pak změnu územního plánu schválilo dne 27. 8. 2009 včetně rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Dne 8. 9. 2009 pak bylo napadené opatření obecné povahy oznámeno veřejnou vyhláškou, z úřední desky bylo sejmuto dne 24. 9. 2009.

II.

Podstata návrhu

[3] Navrhovatel uplatnil v návrhu celkem dvanáct námitek, v nichž napadal nezákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy, v jehož důsledku došlo k porušení práv navrhovatele, jakož i obsahovou nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Konkrétně navrhovatel namítal následující:

1. U napadené změny územního plánu neproběhlo posouzení vlivů na životní prostředí, ačkoli tomu tak mělo být, a o této námitce navrhovatele pak odpůrce nesprávně rozhodl.
2. Napadenou změnou územního plánu došlo k porušení ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které umožňuje vymezit nové zastavitelné plochy změnou územního plánu pouze v případě prokázání nemožnosti využít stávající zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatel rovněž napadá rozhodnutí odpůrce o jeho obsahově shodné námitce.
3. Nebyly splněny podmínky pro zábor zemědělského půdního fondu. V rozporu se závazným stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu napadená změna územního plánu nepodmiňuje využití pozemků provedením pořízením územní studie. O této námitce navrhovatel nesprávně rozhodl.
4. Napadená změna územního plánu je v rozporu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona a neplní ani úkoly územního plánování vymezené v § 19 stavebního zákona.
5. Opatření obecné povahy je v rozporu se zásadou udržitelného rozvoje území, respektive odůvodnění jeho souladu s tímto principem je vadné.
6. Nebyla posouzena změna krajinného rázu a rozhodnutí odpůrce o této námitce navrhovatele je nezákonné.
7. Nebyl proveden ani uložen hydrogeologický průzkum, ačkoli hrozí zavodnění pozemků. O této námitce navrhovatele odpůrce rozhodl nezákonně.
8. Napadená změna územního plánu neřeší ochranu navrhovatele a dalších osob před hlukovými, prachovými a jinými imisemi. Také o této námitce navrhovatele rozhodl odpůrce vadně.

9. Opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se závazným stanoviskem Úřadu pro civilní letectví a o námitce navrhovatele bylo chybně rozhodnuto.
10. Změna územního plánu obsahuje vnitřní rozpory ve vymezení veřejně prospěšných staveb.
11. Změna územního plánu neobsahuje všechny výkresy vyžadované právními předpisy.
12. V napadené změně územního plánu byl chybně vymezen účel veřejného vodovodu na dotčených plochách.

[4] Jednotlivé námitky navrhovatele jsou podrobněji rozvedeny níže v části V. tohoto rozsudku.

III.

Průběh řízení

[5] Nejvyšší správní soud si po předběžném prozkoumání návrhu vyžádal spis týkající se napadeného opatření obecné povahy a vyjádření odpůrce k návrhu. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že námitky navrhovatele směřující proti napadenému opatření obecné povahy jsou nedůvodné. Důvody, kterými odpůrce vyvrací jednotlivé námitky uplatněné navrhovatelem v návrhu jsou podrobněji popsány níže v části V. tohoto rozsudku.

[6] Dne 7. 1. 2010 se konalo ve věci jednání. Při jednání navrhovatel setrval na svém návrhu ve všech jeho bodech. Nad rámec v návrhu uplatněných námitek dále navrhovatel poukázal i na to, že i sousední obec Malenovice se v rámci podaných připomínek proti návrhu napadeného opatření obecné povahy ohradila, neboť v důsledku realizace zástavby dojde k neúměrnému zatížení komunikací na jejím území dopravou. Odpůrce při jednání zpochybnil aktivní legitimaci žalobce k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce poukázal na to, že navrhovatel není vlastníkem pozemků, které by byly přímo zahrnuty do vymezení zastavitelných ploch. Vlastnictví nemovitostí přímo sousedících s touto plochou podle názoru odpůrce nepostačuje k založení oprávnění napadnout opatření obecné povahy u Nejvyššího správního soudu. I kdyby snad soud dospěl k závěru, že zde aktivní legitimace navrhovatele dána je, navrhl odpůrce odmítnutí návrhu v částech, které směřují proti navrženým plochám jiným než 9.01b, která je jedinou plochou sousedící s nemovitostmi navrhovatele.

[7] V rámci jednání byl na návrh odpůrce proveden výslech svědkyně paní M. K. M., která na základě mandátní smlouvy s odpůrcem prováděla úkony v rámci pořizování napadené změny územního plánu. Výslech této svědkyně směřoval k objasnění otázek souvisejících s jednotlivými námitkami uplatněnými navrhovatelem v návrhu. Proto je obsah výpovědi svědkyně stručně reprodukován v bodě V. tohoto rozsudku v částech věnovaných jednotlivým námitkám. Soud dále provedl dokazování listinami předloženými dodatečně odpůrcem: stanovisky Úřadu pro civilní letectví z 11. 12. 2008 a z 15. 5. 2009. Zjištění vyplývající z těchto listin jsou rovněž shrnuta v části V. 9 tohoto rozsudku, která se zabývá navrhovatelem uplatněnou námitkou nerespektování stanoviska tohoto úřadu.

Soud dále při jednání provedl důkaz listinami předloženými navrhovatelem jako přílohy k návrhu, pokud se nejednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu. Takto byl jako důkaz přečten výpis z katastru nemovitostí (list vlastnictví 248 pro k. ú. Lubno) a katastrální mapa k nemovitostem na uvedeném listu vlastnictví včetně navrhovatelem vyznačených ploch nemovitostí, k nimž má vlastnické či jiné věcné právo. Dále bylo při jednání provedeno dokazování fotografiemi předloženými navrhovatelem jako příloha č. 25 k návrhu a přečten metodický pokyn Ministerstva životního prostředí z 1. 10. 1996, č. j. OOLP/1067/96. Provedené důkazy strany nezpochybnily.

IV.

Aktivní legitimace navrhovatele

[8] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vymezil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS takto: „*okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem*“. Rozšířený senát však připustil i aktivní legitimaci „*vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“ Tyto osoby pak mohou namítat jak porušení svých subjektivních hmotných práv, tak i porušení práv procesních, pokud nelze vyloučit, že se tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry.

[9] Navrhovatel má věcné právo k pozemku regulovanému napadeným opatřením obecné povahy. Je totiž osobou oprávněnou z věcného břemene cesty k pozemkům 595/10 a 595/25, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí, list vlastnictví 248 pro k. ú. Lubno. Tyto pozemky jsou přímo regulovány opatřením obecné povahy. Navrhovatel je dále vlastníkem nemovitostí s regulovaným územím přímo sousedících, a to pozemků 578/2 a 595/8 a St. 209 a stavby Lubno, č. p. 137 na pozemku St. 209, vše v k. ú. Lubno, jak vyplývá z téhož listu vlastnictví. Přitom též namítá, že v případě realizace záměru dle napadeného opatření obecné povahy na pozemcích přímo sousedících s jeho nemovitostmi bude přímo dotčen na svých právech zejména v důsledku hlukových, prachových a výfukových imisí a bude podstatně změněn výhled z jeho domu (nyní panorama Lysé hory, v budoucnu satelitní sídliště, k tomu navrhovatelem předložené fotografie). Odpůrce aktivní legitimaci navrhovatele v rámci svého vyjádření k návrhu nejprve nezpochybnil, naopak jej výslovně uznal za subjekt oprávněný k podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy dle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Posléze při jednání však odpůrce aktivní legitimaci navrhovatele popřel, ovšem bez bližší argumentace, která by vyvracela výše uvedené skutečnosti zjištěné soudem z provedených důkazů.

[10] Navrhovatel je tedy aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

V.

Posouzení důvodnosti návrhu

[11] Nejvyšší správní soud vycházel při posuzování důvodnosti návrhu z toho, že dle výslovné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 na konci s. ř. s. není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy vázán právními důvody návrhu. Dle ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

[12] Mezi účastníky nejsou sporné otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Soud se těmito otázkami zabýval na základě jednotlivých námitek navrhovatele uvedených v návrhu.

V. 1. Neposouzení vlivů koncepce na životní prostředí

[13] Navrhovatel předně tvrdí, že záměr obsažený v napadeném opatření obecné povahy podléhá posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) ve smyslu čl. 4 odst. 2 a přílohy II bodu 10 písm. b) (záměry rozvoje měst) směrnice 85/337/EHS a zákona č. 100/2001 Sb., a proto mělo být i napadené opatření obecné povahy jakožto koncepce těchto záměrů podrobeno posouzení vlivů na životní prostředí (SEA) dle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES. Navrhovatel dále namítá, že krajský úřad sice ve svém koordinovaném stanovisku z 8. 7. 2008 k návrhu zadání změny územního plánu uvedl, že koncepci není třeba posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí, že však to nijak konkrétně neodůvodnil, pouze uvedl, že *„není nezbytné a účelné posuzovat změnu č. 9 ... podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský úřad přihlédl zejména ke skutečnosti, že posuzovaný územní plán nebude mít významný vliv na žádnou evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, ... a ke skutečnosti, že změna č. 9 navrhuje změnu funkčního využití ploch ve dvou lokalitách na plochy pro bydlení.“* Navrhovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, z nějž vyplývá, že krajský úřad je povinen ve stanovisku v rámci zjišťovacího řízení odůvodnit na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb., proč není nutné koncepci podrobit posuzování vlivů na životní prostředí. To se nestalo. Navrhovatel uplatnil již při projednání návrhu změny

územního plánu námitku shodného obsahu, které odpůrce nevyhověl s pouhým odkazem na stanovisko krajského úřadu, které je pro odpůrce závazné.

[14] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že napadené opatřením obecné povahy neohrožuje žádné veřejné ani soukromé zájmy a pořizovatel byl vázán stanoviskem krajského úřadu, který posouzení vlivů na životní prostředí nepožadoval.

[15] Svědkyně M. při jednání vypověděla, že při pořizování napadené změny územního plánu nebylo stanoveno, kolik domů by v navržených lokalitách mělo být vybudováno a kolika novým obyvatelům by měly sloužit, neboť to má být řešeno až v územní studii. Stanovisko krajského úřadu k (ne)uplatnění požadavku na posuzování vlivů na životní prostředí považoval pořizovatel za zákonné, věcně správné a závazné pro pořizovatele, proto nepovažoval za potřebné vyžádat si od krajského úřadu doplnění stanoviska či vyjádření k námitkám navrhovatele.

[16] Soud považuje uplatněnou námitku neposouzení vlivů napadeného opatření obecné povahy na životní prostředí za důvodnou. Soud přitom nechce předjímat otázku, zda napadené opatření obecné povahy je skutečně koncepcí, která podléhá posuzování vlivů na životní prostředí. Soud však má za to, že není vyloučeno, že by tato koncepce posouzení vlivů ve smyslu § 10i zákona č. 100/2001 Sb. mohla podléhat. Podstatné je, že navrhovatel v rámci námitek uplatněných při projednání návrhu a ostatně již i při projednání návrhu zadání změny územního plánu uplatnil řadu logických argumentů svědčících pro toto navrhovatelovo tvrzení. Poukázal, že záměr znamená vybudování asi 50 bytových jednotek na ploše zhruba 12 ha a zvýšení počtu obyvatel asi o 150, což znamená zásadní změnu v sídelním vývoji této části Frýdlantu nad O. Uvedl též, že záměr odpovídá bodu 10 písm. b) (záměry rozvoje měst) směrnice 85/337/EHS jejíž implementací je zákon č. 100/2001 Sb. V rozhodnutí o námitce navrhovatele se odpůrce věcně s argumenty a skutečnostmi uplatněnými navrhovatelem žádným způsobem nevypořádal ani si nevyžádal vyjádření krajského úřadu k uplatněné námitce. Z písemného záznamu o průběhu veřejného projednání návrhu změny územního plánu ze dne 3. 6. 2009 vyplývá, že se jej neúčastnil žádný zástupce krajského úřadu a tudíž se krajský úřad nevyjádřil k posuzované námitce navrhovatele, jak vyžaduje § 52 odst. 3 věta druhá stavebního zákona. Ze spisu a z výpovědi svědkyně M. vyplývá, že odpůrce si vyjádření či stanovisko krajského úřadu k námitce navrhovatele nevyžádal ani jiným způsobem.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62 uvedl, že stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro územní plán, jejich přezkum však není možný postupem předvídaným pro odvolací řízení v § 149 správního řádu z roku 2004 (zákon č. 500/2004 Sb.). Před rozhodnutím o námitkách směřujících proti stanovisku dotčeného orgánu je proto třeba dát dotčeným orgánům možnost se k námitkám vyjádřit, zejména pokud tato stanoviska byla důvodem změn, proti nimž námitky směřují. Stanovisko dotčeného orgánu ke vzneseným námitkám pak musí být uvedeno odpůrcem v odůvodnění rozhodnutí o jeho námitce. To se však v posuzovaném případě nestalo. Námitce navrhovatele obsahující relevantní a obsáhlou argumentaci odpůrce nevyhověl pouze se stručným odkazem na závazné stanovisko, aniž by si odpůrce vyžádal stanovisko či názor krajského úřadu ke vznesené námitce navrhovatele, která svým obsahem směřovala právě proti stanovisku krajského úřadu. Rovněž z rozsudku

Nejvyššího správního soudu z 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36 citovaného navrhovatelem vyplývá, že pokud v takovém případě odpůrce v rozhodnutí o námitce pouze odkáže na stanovisko krajského úřadu, za situace, kdy z předmětného stanoviska krajského úřadu není patrno, jak se tento vypořádal s kritérii obsaženými v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., je rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelné, neboť samotné stanovisko dotčeného orgánu nedává odpověď na výhrady vznesené navrhovatelem v námitce.

[18] Soud tedy konstatuje, že rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatele směřující proti tomu, že návrh změny územního plánu nebyl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, je nepřezkoumatelné. Aby odpůrce vyhověl základním požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy v části rozhodnutí o této námitce navrhovatele, musí na základě stanoviska krajského úřadu k námitce srozumitelně odůvodnit, zda navrhovaná koncepce posuzování vlivů na životní prostředí podléhá či nikoli, a to na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. (srov. § 10i odst. 3 věta druhá zákona č. 100/2001 Sb.).

V. 2. Vady odůvodnění opatření obecné povahy z hlediska souladu s § 55 odst. 3 stavebního zákona

[19] Navrhovatel dále v návrhu namítl, že podle § 55 odst. 3 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se uvádí (str. 21), že ve Frýdlantu n. O. jsou dosud nevyužité nebo pouze částečně využité zastavitelné plochy pro bydlení, a to v lokalitách Kamenec, Pod Snozinou, v jižní části Nové Dědiny, podél průjezdní komunikace Lubno, v části Nová Ves podél komunikace na Ostravici. Odpůrce v odůvodnění neuvedl úvahy, kterými byl veden při hodnocení podmínek pro vymezení nových zastavitelných ploch změnou územního plánu, tj. nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Obsahově shodnou námitku navrhovatele vyřídil odpůrce tak, že *„námitka je v současné době bezpředmětná“* (výrok rozhodnutí o námitce), s tím, že vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[20] Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že rozhodoval se znalostí místních poměrů a bylo mu k dispozici vyhodnocení potřebnosti vymezení zastavitelných ploch a toto vyhodnocení promítl do odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.

[21] Svědkyně M. vypověděla, že lokality uvedené na str. 21 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy skutečně zastavěny dosud nejsou, ale předpokládá se jejich zastavění v krátkodobém výhledu. Jedna z uvedených lokalit (patrně lokalita Kamenec) pak je k zástavbě nevhodná, neboť při schvalování územního plánu, v rámci něhož tato zastavitelná plocha byla vymezena, nebyly zohledněny dopravní vazby, takže je těžko přístupná. Možnost využití již vymezených zastavitelných ploch byla konzultována se stavebním úřadem, ale konkrétní propočty počtu domů, které ve stávajících zastavitelných plochách lze vybudovat, prováděny nebyly. Z hlediska potřeby vymezení nových zastavitelných ploch svědkyně uvedla, že navržená lokalita má velký potenciál

využitelnosti pro výstavbu, neboť je žádoucí zahuštění stávající zástavby a využijí se zde stávající sítě.

[22] Také tuto námitku navrhovatele považuje soud za důvodnou. Obecné nároky kladené na odůvodnění opatření obecné povahy vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS: I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

[23] V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy na str. 21 odpůrce výslovně uvádí výčet řady lokalit určených dle územního plánu k zastavění, které však jsou (zčásti nebo zcela) nevyužity. O prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch se v odůvodnění ničeho neuvádí. Na str. 10 napadeného opatření obecné povahy (3. bod odůvodnění) se *„aktuální potřeba zajistit vhodné plochy pro bydlení“* pouze konstatuje, aniž by to bylo opřeno o jakákoli skutková zjištění. Rovněž i krajský úřad ve svém vyjádření z 1. 7. 2008 (č. l. 22 spisu) k návrhu napadeného opatření obecné povahy poukázal na to, že je nezbytné prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Soud proto dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění opatření obecné povahy nevyplývá, z jakých zjištěných skutečností a na základě jakých úvah odpůrce dospěl k závěru, že byly splněny oba předpoklady vyžadované v § 55 odst. 3 stavebního zákona kumulativně pro vymezení nových zastavitelných ploch změnou územního plánu, tj. (i) nemožnost využít dosavadní vymezené zastavitelné plochy a zároveň (ii) potřeba vymezení nových zastavitelných ploch.

V. 3. Nesplnění podmínek pro zábor zemědělského půdního fondu

[24] Navrhovatel v návrhu uvedl, že napadeným opatřením obecné povahy došlo k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy. Navrhovatel se dovolává metodického pokynu Ministerstva životního prostředí z 1. 10. 1996, č. j. OOLP/1067/96 (publikován ve Věstníku Ministerstva životního prostředí č. 4/96), který v čl. II odst. 3 uvádí kritéria, na základě nichž má orgán ochrany zemědělského půdního fondu (ZPF) posuzovat jako dotčený orgán návrh územně plánovací dokumentace. Tato kritéria jsou konkretizací pravidel obsažených v § 4 a 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Stanovisko krajského úřadu jako orgánu ochrany ZPF z 4. 2. 2009 však dle navrhovatele tato kritéria vůbec nevyhodnotilo, stejně jako odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatel uplatnil obsahově shodnou námitku při projednání návrhu napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce námitce nevyhověl s tím, že respektoval stanovisko orgánu ochrany ZPF včetně požadavku na územní studii. Navrhovatel dále namítá, že nebylo respektováno uvedené závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF, neboť v textové části napadeného opatření obecné povahy, ani v grafické části není zpracování územní studie jako podmínka pro rozhodování v území uvedena. V odůvodnění však je uvedeno na str. 22, že územní studie bude zpracována. Napadené opatření obecné povahy je tak dle navrhovatele vnitřně rozporné.

[25] Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že respektoval stanovisko krajského úřadu jako orgánu ochrany ZPF včetně jeho požadavku na prověření využití ploch územní studií.

[26] Svědkyně M. k tomuto bodu vypověděla, že orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku uplatnil požadavek na zpracování územní studie, což odpůrce respektoval, neboť zastupitelstvo města Frýdlant n. O. se zároveň se schválením návrhu napadeného opatření obecné povahy usneslo, že bude pořízena územní studie podle § 30 stavebního zákona k vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na ZPF a pozemky určené k plnění funkce lesa včetně dořešení dopravní obslužnosti, zásobování vodou a napojení na inženýrské sítě (bod 19/4.1 Usnesení ze dne 27. 8. 2009). Tato územní studie již byla na podzim 2009 zadána a první etapa má být zpracována do 30. 6. 2010 (pro plochu 9.01a). Svědkyně dále uvedla, že teprve územní studie prověří vhodnost dotčených ploch pro zastavění. Pokud by územní studie ukázala, že plochy jsou pro zastavění nevhodné, v rámci další změny územního plánu by jejich využití bylo vráceno zpět na dosavadní plochy pro zemědělství.

[27] Tuto námitku týkající se respektování stanoviska orgánu ochrany ZPF soud považuje za důvodnou. Koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 4. 2. 2009 k návrhu napadeného opatření obecné povahy v části týkající se ochrany ZPF uvádí: „... *není k záměru námitek za předpokladu respektování zásady hospodárného využití území, a to tak, aby pro danou lokalitu byla zpracována územní studie pro potřeby prověření dispozičních možností území. V tomto směru upozorňujeme, že správní orgány ochrany zemědělské půdy (v souladu s metodickým pokynem MŽP OOLP/1067/96) požadují plochy pro stavbu rodinného domu pro fyzickou osobu (na pozemku navazujícím na plochy určené k nezemědělskému využití schválenou dokumentací nebo navazující na stávající zástavbu) do velikosti maximálně 1200 m². Současně upozorňujeme, že v případě následných změn ÚP a dalších požadavků záborů zem. Půdy bude přihlédnuto k vývoji zástavby v posuzované lokalitě, a to v souladu se zásadou danou ust. § 4 zákona. Obecně je možno dále konstatovat, že pořizovatelé musí ve smyslu zákona vyhodnotit důsledky záměru na ZPF, uplatňovat zásadu minimalizace záboru a co nejmenších zásahů do organizace ZPF.*“ Ve svých námitkách ze dne 3. 6. 2009 navrhovatel mj. uvedl, že z hlediska ochrany ZPF byl porušen § 4 zákona č. 334/1992 Sb., neboť nebyla prokázána nezbytnost záboru zemědělské půdy. V průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy totiž nebyla prokázána nezbytnost vymezení nových zastavitelných ploch. Lokalita 9.01 je tvořena zemědělskou půdou s nejvyšším stupněm ochrany a v podhůří Beskyd se vyskytuje jen málo lokalit s takto kvalitní půdou. V souladu se zásadami ochrany ZPF by proto bylo i v případě nezbytnosti vymezení nových zastavitelných ploch vymezit tyto plochy v jiných méně úrodných lokalitách. V odůvodnění rozhodnutí o nevyhovění námitce odpůrce poukázal na to, že respektoval stanovisko orgánu ochrany ZPF včetně požadavku na územní studii, která bude pořízena po schválení změny územního plánu. Vyhodnocení vlivu na ZPF je v bodě E 2. 6. odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Ze spisu ani z vyjádření odpůrce nevyplývá, že by si odpůrce vyžádal vyjádření orgánu ochrany ZPF k uplatněné námitce navrhovatele. Orgán ochrany ZPF se neúčastnil ani projednání návrhu změny územního plánu, a proto ani neuplatnil stanovisko k námitce navrhovatele v proběhu projednání.

[28] Jak bylo již výše v bodě V. 1. uvedeno, z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud námitka směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu,

má pořizovatel povinnost zajistit vyjádření dotčeného orgánu k námitce a toto stanovisko posléze promítnout do odůvodnění rozhodnutí o námitce. To se však v posuzovaném případě nestalo. Rozhodnutí o námitce navrhovatele je proto nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje důvody, z nichž by vyplývalo, proč jsou výhrady navrhovatele proti záboru ZPF obsažené v námitce nedůvodné. Ze stanoviska dotčeného orgánu tyto důvody zjistit nelze, proto měl orgán ochrany ZPF tyto důvody doplnit alespoň dodatečně k námitce navrhovatele. Ze stanoviska orgánu ochrany ZPF zejména nevyplývá, proč tento orgán vyjádřil souhlas se záborem půdy s nejvyšším stupněm ochrany, která byla navíc zhodnocena dodatečnými investicemi v podobě meliorací ani to, jakým způsobem tento orgán vyhodnotil přípustnost záboru z hlediska § 4 a 5 zákona č. 334/1992 Sb., např. to, zda je navržené řešení z hlediska ochrany ZPF to nejvýhodnější. Soud musí navrhovateli přitakat i v otázce respektování požadavku orgánu ochrany ZPF na uložení územní studie. V textové ani grafické části napadeného opatření obecné povahy není uvedena podmínka územní studie pro využití území ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona. Pouze v odůvodnění (na str. 22) se hovoří o tom, že územní studie bude zpracována. To lze chápat jako pouze jako prohlášení odpůrce, že územní studii pořídí. To však nevylučuje umístění staveb bez územní studie. Stavební zákon upravuje možnost podmínit rozhodování o změnách v území pořízením územní studie (§ 42 odst. 2). Pokud tuto podmínku nestanoví, nelze např. rozhodnout o zamítnutí žádosti o umístění stavby s poukazem na to, že dosud nebyla zpracována územní studie, byť o jejím pořízení bylo zastupitelstvem rozhodnuto. Z hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona). Soud rovněž považuje za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (pokud nejde o situaci předvídanou v § 42 odst. 2 stavebního zákona). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.

[29] Za těchto okolností je nutno konstatovat, že závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF v části požadující prověření hospodárnosti využití území z hlediska ochrany ZPF územní studií nebylo respektováno, neboť odpůrce měl buď pořídit územní studii jako podklad pro vydání napadené změny územního plánu nebo měl územní studií podmínit rozhodování v území ve smyslu § 42 odst. 2 stavebního zákona.

V. 4. Nedostatky odůvodnění souladu s § 18 a 19 stavebního zákona

[30] Dle navrhovatele napadené opatření obecné povahy neobsahuje vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování obsaženými v § 18 a 19 stavebního zákona. Vyhodnocení s cíli a úkoly územního plánování na str. 10 (část 3. odůvodnění napadeného opatření obecné povahy) je pak pouhou stručnou parafrází textu zákonných ustanovení. Opatření obecné povahy se dle navrhovatele nijak nezabývá ochranou přírodních hodnot, zejména krajiny (§ 18 odst. 4 stavebního zákona), nebo obsahuje prázdné fráze. Opatření

obecné povahy také nijak neprověřilo potřebu změn v území a veřejný zájem na nich [§ 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona], nestanovilo urbanistické a architektonické a estetické požadavky na využívání území [§ 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona – změna územního plánu pouze zrušila regulaci obsaženou v dosavadním územním plánu týkající se půdorysu a zastřešení staveb]. Napadené opatření obecné povahy dle navrhovatele nestanoví etapizaci [§ 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] ani nestanoví podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitu bydlení [§ 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona; navrhovatel v této souvislosti poukazuje na to, že sídelní struktura a kvalita bydlení bude významně narušena kompaktní zástavbou zničením tradičního charakteru rozptýlené zástavby a přiblížením bytové zástavby hlučnému letišti]. Navrhovatel odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které musí odůvodnění opatření obecné povahy přezkoumatelným způsobem vyhodnotit splnění zákonných podmínek pro vydání opatření obecné povahy s tím, že pouze obecná citace zákonných ustanovení nenaplňuje požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění. Napadené opatření obecné povahy je proto dle navrhovatele nepřezkoumatelné. Obsahově obdobné námitce navrhovatele proti návrhu napadeného opatření obecné povahy odpůrce nevyhověl. Opatření obecné povahy podle rozhodnutí odpůrce o námitce naplňuje cíle a úkoly územního plánování, neboť se jedná o zkompaktnění stávající zástavby a satelitní městečko nevznikne.

[31] Odpůrce se k návrhu vyjádřil tak, že opatření obecné povahy respektuje rovnováhu soukromých a veřejných zájmů, neboť město již vynaložilo nemalé prostředky na rozvoj tohoto území (vystavělo vodovod) a má tedy společně s navrhovateli změny zájem na jeho využití pro bydlení. Hodnotou předmětného území je dle odpůrce právě jeho stavební potenciál.

[32] Svědkyně M. uvedla, že napadené opatření obecné povahy je pouze završením trendu nastoleného již minulými změnami územního plánu, kdy byly jako zastavitelné plochy v místní části Lubno vymezovány jednotlivé izolované pozemky, nyní bylo toto území řešeno celistvěji a určeno k zastavění. Z hlediska pořizovatele je přitom kompaktnější zástavba v území mnohem výhodnější, neboť pak lze komplexním způsobem efektivně řešit i dopravní situaci a další infrastrukturu. Přitom některé investice, zejména vodovod, již byly koncipovány tak, že kalkulovaly se zástavbou v území určenou až následně v napadeném opatření obecné povahy. Prostorové regulativy obsažené v původním územním plánu byly odstraněny proto, že dle vyjádření odborníka – architekta, současnými trendy v architektuře již tyto požadavky byly překonány.

[33] Tuto námitku soud považuje za částečně důvodnou. Odůvodnění souladu s cíli územního plánování, které je povinnou náležitostí odůvodnění opatření obecné povahy [§ 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona], uvedené na str. 10 napadeného opatření obecné povahy (bod 4 odůvodnění) sestává z obsahově zcela prázdné parafráze textu § 18 stavebního zákona. To neodpovídá nárokům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikován pod č. 1795/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl následující. *„Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí*

vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů." Soud při zkoumání té části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, které se zabývá jeho souladem s cíli územního plánování, požadované důvody, skutková zjištění a úvahy nenalezl. Tyto výtky souvisí i s nedostatky týkajícími se odůvodnění nemožnosti využít stávající zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch (srov. část V. 2. tohoto rozsudku). Odůvodnění je proto v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[34] Na druhou stranu však není možné dát zapravdu navrhovateli v tom, že by změna územního plánu, která s přihlédnutím ke své povaze řeší pouze dílčí otázky regulace území, musela plnit všechny úkoly územního plánování vymezené v § 19 odst. 1 stavebního zákona. I zde by se však odůvodnění opatření obecné povahy mělo alespoň stručně vyjádřit k tomu, které z úkolů územního plánování změna územního plánu řeší a jak a které z úkolů naopak neřeší a z jakých důvodů.

V. 5. Odůvodnění souladu s udržitelným rozvojem území

[35] Navrhovatel namítá, že odůvodnění opatření obecné povahy neobsahuje obligatorní náležitost předepsanou stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb., a to vyhodnocení předpokládaných důsledků řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. Rozbor udržitelného rozvoje území je součástí územně analytických podkladů, které však ve Frýdlantu n. O. dosud nebyly zpracovány (ačkoli dle § 185 odst. 3 stavebního zákona se tak mělo stát nejpozději do 1. 1. 2009). Podle citovaného ustanovení stavebního zákona, nejsou-li územně analytické podklady zpracovány, musí pořízení územně plánovací dokumentace vždy zahrnout zpracování průzkumů a rozborů odpovídajících územně analytickým podkladům. Navzdory tomu se odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy (str. 14) omezil pouze na konstatování, že návrh nemá vliv na rozbor udržitelného rozvoje území. Navrhovatel proto pokládá odůvodnění opatření obecné povahy v tomto ohledu za nedostatečné a nesrozumitelné.

[36] Odpůrce uvedl, že dle § 47 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel v zadání neuvedl požadavek na vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Důvodem je, že navrhovaná změna vychází z dosud platné starší územně plánovací dokumentace.

[37] Z výslechu svědkyně M. vyplynulo, že architekt, který návrh napadeného opatření obecné povahy zpracovával, se s výsledky průzkumů a rozborů v části rozboru udržitelného rozvoje území neztotožnil, a proto v odůvodnění uvedl, že návrh nemá vliv

na rozbor udržitelného rozvoje území. Některé aspekty, jejichž potřeba řešení vyplývá z rozboru, pak opět mají být zahrnuty do připravované územní studie.

[38] I tuto námitku navrhovatele soud posoudil jako důvodnou. Průzkumy a rozbory v rozsahu územně analytických podkladů včetně rozboru udržitelného rozvoje území zpracovány byly v roce 2008 a jsou součástí spisu (č. l. 11). Z tohoto rozboru (str. 18 a násl.) však nevyplývá, že napadené opatření obecné povahy nemá vliv na rozbor udržitelného rozvoje území. Naopak je uvedena řada slabých stránek a hrozeb spojených se záměrem a je určeno několik problematických otázek k řešení. Z rozboru mj. vyplývá, že v důsledku záměru bude třeba v lokalitě 9. 1. *"hojně posílit elektrizační síť"* a že část pozemků vymezovaných jako zastavitelná plocha je odvodněná a zařazená mezi pozemky s nejkvalitnější zemědělskou půdou. Mezi hrozbami se uvádí nebezpečí, že nebude nalezen vhodný způsob dostatečného zásobování elektrickou energií v lokalitě 9. 1. a nebezpečí narušení krajinného rázu nekvalitními stavbami necitlivě zasazenými do terénu. Ve vyhodnocení vyváženosti vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel se pak uvádí: *"Z hlediska udržitelnosti rozvoje území je nutno dořešit technickou infrastrukturu v lokalitách v rámci změny č. 9 ÚPN města Frýdlant nad Ostravicí tak, aby nedošlo k narušování současné obytné funkce. Je nutné citlivě plánovat výstavbu a typy umísťovaných staveb."* V části rozboru Určení problémů k řešení jsou pro záměry obsažené v zadání napadené změny územního plánu určeny mj. následující problémy k řešení: navrhnout vhodný způsob posílení veškeré potřebné technické infrastruktury, navrhnout ekologicky i ekonomicky vhodný způsob likvidace odpadních vod, navrhnout způsob zásobování elektřinou a plynem, respektovat hranici 50 m od lesních pozemků, navrhnout opatření na ochranu životního prostředí a podmínky pro vysokou kvalitu bydlení.

[39] Konstatování na str. 14 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, že návrh nemá vliv na rozbor udržitelného rozvoje území, je proto v rozporu se spisy. Tato část odůvodnění je proto nepřezkoumatelná. V této souvislosti soud upozorňuje i na to, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje ve svém vyjádření k návrhu napadeného opatření obecné povahy z 29. 1. 2009 (č. l. 40 spisu) uvedl, že je třeba doplnit odůvodnění zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území (ve vztahu k slabým a silným stránkám území).

V. 6. Nedostatečné posouzení změny krajinného rázu

[40] Navrhovatel v návrhu uvedl, že v důsledku realizace záměru dle napadeného opatření obecné povahy dojde ke změně krajinného rázu. Protože se v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce touto otázkou nijak nezabýval a změnu krajinného rázu neposoudil, porušil § 12 zákona č. 114/1992 Sb., bod I. odst. 1 písm. e) a f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., § 18 odst. 3 a 4 a § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona. Obsahově identické námitce navrhovatele odpůrce nevyhověl s tím, že nebylo třeba provádět posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Navrhovatel se dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu z 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, kde soud uvedl, že obsahově obdobnou změnu územního plánu bylo nutno posoudit z hlediska změny krajinného rázu a tyto úvahy a zjištění v odůvodnění přezkoumatelným způsobem popsat.

[41] Odpůrce se k této části návrhu vyjádřil tak, že posuzování změny krajinného rázu je možné pouze v rámci povolování konkrétních záměrů v navazujících řízeních (umisťování a povolování staveb), nikoli v procesu územního plánování. Odpůrce dále uvedl, že respektoval závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, který s návrhem opatření obecné povahy souhlasil.

[42] Svědkyně M. k tomu vypověděla, že v různých fázích pořizování předkládají zpracovávanou územně plánovací dokumentaci dotčeným orgánům k uplatnění stanoviska s tím, že pokud se nevyjádří, má se za to, že s návrhem souhlasí. To byl i případ Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, odboru místního hospodářství a životního prostředí, který je dotčeným orgánem příslušným k posouzení změny krajinného rázu.

[43] I tuto námitku soud považuje za důvodnou. Dle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se počítá s tím, že změna krajinného rázu se neposuzuje při umísťování a povolování staveb v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, neboť tyto plochy vymezené v územním plánu mají obsahovat podmínky pro omezení zásahů do krajinného rázu dohodnuté v rámci pořizování územního plánu s orgánem ochrany přírody a krajiny. Tímto dotčeným orgánem ochrany přírody a krajiny byl do 30. 11. 2009 dle § 77 odst. 2 písm. j) zákona č. 114/1992 Sb. obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ze spisu (ani z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy) však není zřejmé, že by tento dotčený orgán (Městský úřad Frýdlant n. O., odbor místního hospodářství a životního prostředí) k návrhu (a návrhu zadání) napadeného opatření obecné povahy uplatnil jakékoli stanovisko dle § 47 odst. 2 a § 50 odst. 2 stavebního zákona. Pokud navrhovatel uplatnil námitku obsahově směřující proti postupu dotčeného orgánu (tedy proti tomu, že dotčený orgán neuplatnil formou závazného stanoviska žádné požadavky k omezení nežádoucích změn krajinného rázu), měl si odpůrce k této námitce vyžádat vyjádření tohoto dotčeného orgánu (případně mu dát možnost své stanovisko revidovat, popř. doplnit) a toto v odůvodnění rozhodnutí o námitce ozřejmit (srov. výše v bodu V. 1.). To se však nestalo.

[44] Rozhodnutí odpůrce o této námitce navrhovatele uplatněné při projednání návrhu napadeného opatření obecné povahy je proto vadné (pro procesní pochybení) ale i věcně nesprávné, neboť není pravdou, že by stanovení podmínek pro omezení negativních vlivů záměru na krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. bylo vázáno pouze na případy, kdy se provádí posuzování vlivů na životní prostředí.

V. 7. Neprovedení hydrogeologického průzkumu a nebezpečí zamokření území

[45] Navrhovatel při projednání návrhu napadené změny územního plánu namítl, že na ploše 9.01b jsou meliorace, které budou v důsledku zastavění plochy zničeny a v důsledku toho může být území, včetně pozemků navrhovatele zamokřeno popř. vystaveno případnému zatopení v případě přívalových srážek. Proto navrhovatel požadoval provedení hydrogeologického průzkumu. Této námitce navrhovatele odpůrce nevyhověl s tím, že v rámci územně plánovací dokumentace nelze ukládat podmínky na provedení hydrogeologických a jiných průzkumů. Hydrogeologický průzkum může být uložen v navazujících řízeních. Navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že

s rozhodnutím o námitce nesouhlasí, naopak již při pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace by měly zjištěny kapacity a limity území.

[46] Odpůrce se vyjádřil k této části návrhu tak, že hydrogeologický průzkum je ukládán až v navazujících řízeních a navrhovatel směšuje územní plánování a povolování konkrétních záměrů.

[47] Svědkyně k tomu vypověděla, že existence meliorací není pro realizaci záměru podstatná, neboť v případě zastavění území se jeho odvodnění řeší technologicky jinak a samotné meliorace v zastavěném území zaniknou. Samotná existence meliorací pak není důvodem pro provedení hydrogeologického průzkumu s tím, že pořizovateli je známo, že dotčená lokalita není z hlediska vodních poměrů tak exponovaná, aby tam bylo z hlediska odtokových poměrů riziko. Hydrogeologický průzkum je rovněž značně finančně náročný a odpůrce by tuto investici vynaložil pouze v případě jasně identifikovaného rizika. Dále poukázala na to, že tyto otázky budou detailně řešeny pořizovanou územní studií.

[48] Soud považuje rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatele za nepřezkoumatelné. Navrhovatel se v námitce domáhal provedení hydrogeologického průzkumu určené lokality, což logicky odůvodnil okolnostmi a důvody, které mají oporu ve spisu (existence meliorací v dotčené lokalitě vyplývá jak z mapové části napadené změny územního plánu, tak i z průzkumů a rozborů nahrazujících územně analytické podklady). Odpůrce nijak neodůvodnil, proč hydrogeologický průzkum, jehož odůvodněnost v daném případě odpůrce nezpochybnil, nebyl proveden v procesu pořizování změny územního plánu. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce toliko uvedl, že požadovaný průzkum nemůže být územně plánovací dokumentací ukládán (to však navrhovatel nepožadoval) a že *"tato problematika může být řešena v procesech navazujících na územně plánovací dokumentaci, jako je územní řízení (...)"*. Úvahy odpůrce jsou tedy mimoběžné s uplatněnou námitkou navrhovatele, neobsahují důvody proč námitce nelze vyhovět.

V. 8. Rozhodnutí o námitkách týkajících se imisí

[49] Navrhovatel uplatnil při projednání návrhu napadené změny územního plánu námitku, že budou obyvatelé zatíženi zvýšenými imisemi hlukovými, prachovými apod. jak v průběhu výstavby, tak i po něm a že pořizovatel nerespektoval závazné stanovisko krajské hygienické stanice a krajského úřadu. Odpůrce námitce nevyhověl a uvedl, že krajský úřad sice stanovení podmínek na ochranu obyvatel před škodlivými účinky hluku a vibrací, ale tato problematika bude řešena v územní studii, neboť nyní nelze předjímat, zda a v jakém rozsahu se imise budou vyskytovat. Rozhodnutí o námitce je podle navrhovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navrhovatel opětovně poukazuje na to, že podmínka územní studie nebyla stanovena. Navíc rozhodnutí o námitce nijak nereflektuje namítané stanovisko hygienické stanice z 14. 7. 2008 (č. l. 17 spisu), které upozorňuje na nepříznivé ovlivnění navrhované zástavby hlukem blízkého letiště.

[50] Odpůrce se vyjádřil, že namítané imise jsou prozatím pouze spekulativního charakteru, proto nebylo možno stanovit protihluková opatření.

[51] Námitka je důvodná. Rozhodnutí o námitce navrhovatele je nepřezkoumatelné, neboť se vůbec nezabývá tou částí námitky, která upozorňuje na nerespektování stanoviska hygienické stanice. Odpůrce se pouze zabýval tou částí námitky navrhovatele, která argumentovala stanoviskem krajského úřadu, zatímco stanovisko hygienické stanice zcela opomenul. Nesprávný je rovněž odkaz odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce na územní studii, neboť tato podmínka nebyla v textové části opatření obecné povahy náležitým způsobem stanovena (viz výše bod V. 3.).

V. 9. Nerespektování stanoviska Úřadu pro civilní letectví

[52] Navrhovatel uplatnil při projednání návrhu napadené změny územního plánu námitku nerespektování stanoviska Úřadu pro civilní letectví (ÚCL), které vyžadovalo respektování ochranného pásma letiště. Odpůrce námitce nevyhověl, v odůvodnění rozhodnutí o námitce uvedl, že stanovisko bylo respektováno a navržené plochy jsou mimo ochranná pásma. Navrhovatel s tím nesouhlasí, neboť již z hlavního výkresu grafické části napadené změny územního plánu je patrné, že plocha 9.01b do ochranného pásma vzletové a přistávací dráhy zasahuje.

[53] Odpůrce uvedl ve vyjádření k návrhu, že zasažení ochranným pásmem je minimální a bude řešeno v povolovacích řízeních. Následně odpůrce předložil další stanoviska ÚCL z 11. 12. 2008 a z 15. 5. 2009, přičemž posledně uvedené stanovisko bylo uplatněno k upravenému návrhu napadeného opatření obecné povahy předloženému k veřejnému projednání. V tomto posledním stanovisku ÚCL s návrhem souhlasil s tím, že „*nepředpokládá ohrožení leteckého provozu*“, aniž by znovu uváděl podmínku respektování ochranných pásem letiště. Tato dodatečně předložená stanoviska nebyla součástí spisu, jak vyplývá ze spisového přehledu a z vyjádření navrhovatele, který dříve do spisu odpůrce nahlížel a uvedená stanoviska v něm nenalezl.

[54] Námitka je důvodná. Mezi účastníky není sporu o tom, že odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele je v tomto bodu v rozporu se spisy, pokud uvádí, že navržené plochy do ochranného pásma nezasahují. Ochranné pásmo zasahuje do plochy 9.01b dle hlavního výkresu cca do hloubky 20 m, což lze zjistit jak ze stanoviska ÚCL z 16. 6. 2008 (spis č. l. 28), tak i z hlavního výkresu grafické části napadené změny územního plánu. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je proto v této části nepřezkoumatelné.

V. 10. Obsahové nesrovnalosti vymezení veřejně prospěšných staveb

[55] Navrhovatel namítl nesoulad mezi popisem a vymezením veřejně prospěšných staveb na str. 4 a str. 7 textové části napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce se k tomu nevyjádřil.

[56] Námitka je důvodná. Na str. 4 textové části se obecně hovoří o veřejně prospěšných stavbách popsaných obecně jako „*vybraná část komunikací 29c a 175 v k. ú. Lubno*“. Na str. 7 se tyto veřejně prospěšné stavby detailně vymezují jako „*stavebně technické úpravy příjezdové komunikace do lokality pod letištěm v k.ú. Lubno a stavebně technické úpravy komunikace 29c po křížení s komunikací 175 a dále komunikace 175 „Skotňa“ po hranici s k. ú. Malenovice.*“ Z grafické části – vymezení veřejně prospěšných staveb je zřejmé vymezení

shodné s popisem na str. 4. Není proto zřejmé, co má být míněno *„příjezdovou komunikací do lokality pod letištěm“*. Napadené opatření obecné povahy je proto v této části po obsahové stránce vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné.

V. 11. Nedostatky grafické části.

[57] Navrhovatel poukazuje na to, že chybí výkres dle bodu I. odst. 3 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Odpůrce se k tomu obsahově nijak nevyjádřil.

[58] Svědkyně uvedla, že tento výkres nebyl vyhotoven proto, že napadené opatření obecné povahy je změnou územního plánu vydaného podle starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a grafická část napadeného opatření obecné povahy je zpracována tak, aby odpovídala původnímu územnímu plánu, který dle starého stavebního zákona tento výkres základního členění neobsahoval.

[59] Soud zde shledal nezákonnost, neboť bod I. odst. 3 písm. a) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. vyžaduje, aby grafická část územního plánu obsahovala výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic řešeného území, zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití územní studií nebo ve kterých budou podmínky pro jejich využití stanoveny regulačním plánem. Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto zákona. Postup podle nového stavebního zákona včetně jeho prováděcích předpisů se podle soudu vztahuje i na náležitosti změny územního plánu, včetně jeho grafické části. Grafická část napadeného opatření obecné povahy proto má obsahovat i výkres základního členění území.

V. 12. Spor o charakter vybudovaného vodovodu

[60] Navrhovatel nesouhlasí se způsobem rozhodnutí o jeho námitce proti charakteristice nově vybudovaného vodovodu jakožto určeného k zásobování stávajícího obyvatelstva. Vodovod byl odpůrcem vybudován pro účely zajištění infrastruktury pro plánovanou výstavbu dle napadeného opatření obecné povahy.

[61] Odpůrce se vyjádřil tak, že není patrně sporu o tom, že vodovod byl vybudován, je určen k zásobování obyvatel pitnou vodou a musel být v napadeném opatření obecné povahy zohledněn.

[62] Námitka je nedůvodná. Touto námitkou se soud obsahově nezabýval, neboť účel již realizovaného vodovodu z hlediska přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy nerozhodný.

VI.

Shrnutí

[63] Soud shledal nezákonnosti, které odůvodňují zrušení celého napadeného opatření obecné povahy. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné v části, která se týká toho, zda byly splněny zákonné předpoklady pro vymezení nových zastavitelných ploch změnou územního plánu, zda je změna územního plánu v souladu s cíli a úkoly územního plánování a vyhodnocení vztahu řešení k rozboru udržitelného rozvoje území. Soud dále zjistil vnitřní rozpornost opatření obecné povahy ve vymezení veřejně prospěšných staveb. Nepřezkoumatelné je i rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatele týkajících se toho, zda mělo být provedeno posuzování vlivů na životní prostředí, zda byly splněny předpoklady pro zábor zemědělského půdního fondu, neposouzení změny krajinného rázu, neprovedení hydrogeologického průzkumu, respektování stanoviska krajské hygienické stanice a Úřadu pro civilní letectví. Nebylo též respektováno stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu v otázce pořízení územní studie a vadu soud shledal i v grafické části změny územního plánu. Proto soud vyhověl návrhu a napadené opatření obecné povahy v celém rozsahu zrušil dnem vyhlášení rozsudku.

[64] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 101d odst. 5 s. ř. s., tedy že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu