ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatele: **Ing. J. K.**, zastoupený JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha - Karlín, proti odpůrci: **Obec Hrdlořezy**, se sídlem Hrdlořezy 155, Josefův Dvůr, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010, kterým se vydává změna č. 1 Územního plánu obce Hrdlořezy, schválené usnesením Zastupitelstva obce Hrdlořezy č. 51/2010 dne 30. 8. 2010, v části týkající se změny Z12 – Zemědělská farma Farářka,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 1/2010, kterým se vydává změna č. 1 Územního plánu obce Hrdlořezy, schválené usnesením Zastupitelstva obce Hrdlořezy č. 51/2010 dne 30. 8. 2010, **se zrušuje** v části textového a grafického vymezení plochy změny označené „Z12 – Zemědělská farma Farářka“, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

1. Důvody návrhu

Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí – pozemků p. č. 47/4, 47/5, 30/2 a p. č. st. 496 a rodinného domu na pozemku p. č. st. 496, vše v katastrálním území Hrdlořezy u Mladé Boleslavi. Napadeným opatřením obecné povahy byla vydána

změna č. 1 Územního plánu obce Hrdlořezy (dále také „ÚPO Hrdlořezy“). Součástí této změny je změna označená jako Z12 – Zemědělská farma Farářka, jejímž předmětem je rozšíření zastavitelné plochy o 0,1706 ha; rozšíření stávajícího vymezení plochy jako plochy zemědělské také na plochu smíšenou obytnou, a to za účelem umožnění výstavby objektu zemědělské farmy se zaměřením na chov včelstev s obytnou částí, umožňující bydlení venkovského typu a dále výstavby zpevněných ploch, napojení na inženýrské sítě a výsadbu zeleně.

Navrhovatel se jakožto vlastník pozemků sousedících s pozemky, na kterých má být farma realizována, cítí být těmito změnami zkrácen. Domnívá se, že zvýšený výskyt včel a i případný zemědělský objekt s obytnou částí budou mít za určitých okolností či v některých obdobích dopad na kvalitu užívání jeho nemovitostí, lze očekávat též zvýšený výskyt turistů – návštěvníků farmy, kteří budou procházet okolo jeho pozemků, stavbou farmy bude změněn krajinný ráz okolní lokality.

Navrhovatel namítá, že součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy není:

1) prokázaná nemožnost využití již vymezené zastavitelné plochy a potřebnost vymezení nové zastavitelné plochy u změny Z12 ve smyslu § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“);
2) vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch dle § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona ve vztahu ke změně Z12;
3) stanovisko dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k 5. námitce navrhovatele.

K námitce ad 1) a 2) navrhovatel uvádí, že odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy ani po řádném uplatnění příslušné námitky navrhovatele neprokazuje nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy nejen ve vztahu ke změně Z12, ale ani obecně ve vztahu k ostatním novým zastavitelným plochám. Navrhovatel odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89, a namítá, že v rozporu s ním odpůrce nepředestřel žádné relevantní argumenty ohledně faktické nemožnosti využít zastavitelné plochy vytyčené územním plánem z roku 2003, tedy ani potřebnost vytyčení nové zastavitelné plochy Z12. Odpůrce opominul povinnost stanovenou mu § 55 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nijak nevyhodnotil potřebu vymezení zastavitelné plochy ohledně změny Z12. Tato povinnost sice souvisí s námitkou ad 1), ale dle navrhovatele se jedná o další povinnost, kterou odpůrce při vydání změny ÚPO Hrdlořezy pominul.

K odůvodnění námitky ad 3) navrhovatel odkazuje na obsah jím vznesené námitky č. 5 při veřejném projednání návrhu změny ÚPO Hrdlořezy. Tato námitka směřovala proti skutečnostem uvedeným ve stanovisku dotčeného orgánu

Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí. Odpůrce při vypořádání námitek konstatoval, že není oprávněn posuzovat důvody uvedené ve stanovisku dotčeného orgánu. Dle navrhovatele však odpůrce byl vzhledem k jím vznesené námitce povinen se znovu dotázat dotčeného orgánu na jeho stanovisko k namítaným skutečnostem a toto vyjádření uvést ve svém rozhodnutí o námitkách. Takový postup má oporu v § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), a je potvrzen již zmíněným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89. Odpůrce však dotčený orgán v souvislosti s námitkou navrhovatele č. 5 nijak nekontaktoval, nedal mu možnost se k této námitce vyjádřit a sám se s ní dostatečným způsobem též nevypořádal.

V souvislosti s uplatněnými námitkami navrhovatel označil jako nedostatečné též rozhodnutí odpůrce o vypořádání jím uplatněných námitek. Odpůrce při vypořádání námitky č. 1 nijak nezohlednil podnět navrhovatele ze dne 2. 11. 2008, předaný odpůrci dne 3. 11. 2008. Dle zprávy o projednání návrhu zadání změny č. 1 územního plánu obce Hrdlořezy ze dne 19. 11. 2008, bod 3.3, str. 9, měla být prověřena vhodnost situování plochy pro bydlení na pozemku p. č. 35, což však provedeno nebylo. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce č. 1 není zřejmé, jaké konkrétní úkony odpůrce na základě podnětu učinil. Dostatečně nebyla vypořádána ani námitka č. 3, která se týkala odůvodnění změny využití plochy rozšířením jejího vymezení také na plochu smíšenou obytnou. Odpůrce namísto důvodů, pro které bylo nezbytné rozšířit využití plochy i na plochu smíšenou obytnou, předkládá důvody pro rozšíření plochy z 0,100 ha na 0,1706 ha a dále pro změnu z výstavby rodinného domu na výstavbu 1 objektu zemědělské farmy s obytnou částí.

2. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu upozorňuje, že navrhovatel není vlastníkem sousedního pozemku dotčeného změnou Z12, neboť mezi jeho pozemky a pozemkem dotčeným Z12 je ještě pozemek p. č. 47/13. Pořizovatel územního plánu však navrhovatele považoval za osobu oprávněnou podat námitky v řízení o územním plánu, odpůrce to akceptuje, pouze na tuto skutečnost upozorňuje.

Dle odpůrce je argument navrhovatele, že bude dotčeno jeho právo užívat nemovitosti zvýšeným výskytem včel a dalšími polemickými zásahy, upřednostňováním práva navrhovatele nad širším zájmem odpůrce. V historicky dlouhé době byla v sousedící lokalitě vzhledem ke vhodným podmínkám zřizována včelstva. Již vymezené zastavitelné plochy nejsou vhodné pro tento druh budoucího využití. Jak je patrné ze snímku z pozemkové mapy, obytná část budoucí farmy bude navazovat na obytnou část obce, nikoliv však na její centrum, na druhé straně bude farma navazovat na pozemky, které slouží k zemědělskému využití. Vytvoří se tak komplex k zajištění zemědělské výroby i k obhospodařování zemědělské produkce. Dle odpůrce byly v rámci projednávání změny územního plánu veškeré

námitky navrhovatele projednány a pořizovatel se s nimi řádně vypořádal. Navrhuje návrh zamítnout.

3. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

3.1 Aktivní legitimace navrhovatele:

Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní legitimace je tedy založena prvotně tvrzením navrhovatele, z jehož obsahu musí být zřejmé, že je nositelem subjektivních práv, která mohou být nezákonností napadeného opatření obecné povahy dotčena. V projednávané věci navrhovatel spatřoval toto dotčení v omezení práva na užívání své nemovitosti, a to zejména v důsledku zvýšeného výskytu včel ze sousední zemědělské usedlosti a případného turistického ruchu souvisejícího s jejím provozem. Dále namítal změnu krajinného rázu dané lokality.

Navrhovatel je majitelem nemovitostí - pozemků p. č. 47/4, 47/5, 30/2 a p. č. st. 496 a rodinného domu na pozemku p. č. st. 496, vše v katastrálním území Hrdlořezy u Mladé Boleslavi, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti pozemku dotčeného změnou Z12. Na jeho aktivní legitimaci v projednávané věci nemá vliv skutečnost, že mezi jeho pozemkem a pozemkem p. č. 35, jehož se dotýká změna Z12, je úzký pruh dalšího pozemku, neboť oba pozemky jsou v bezprostředním sousedství. Aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není podmíněna přímým sousedstvím pozemků, ale způsobilostí ovlivnit užíváním pozemku dotčeného změnou územního plánu užívání pozemku navrhovatele. Shodně je tato otázka posuzována dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, či rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (tato i veškerá další citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud v případě posouzení otázky aktivní procesní legitimace navrhovatele jakožto podmínky řízení hodnotí, zda tvrzení navrhovatele jsou myslitelná a logicky konsekventní. V tomto okamžiku se nezabývá případnou pravdivostí těchto tvrzení, ta je zkoumána až v řízení ve věci samé při posouzení důvodnosti návrhu (shodně též viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Pokud se navrhovatel v dané věci obává dotčení svých práv k nemovitosti,jíž je vlastníkem, a to v důsledku zřízení Zemědělské farmy Farářka na pozemku v těsné blízkosti, především z důvodu zvýšeného výskytu včel a případného turistického ruchu, je možno ve světle výše uvedeného konstatovat, že toto dotčení nelze *a priori* vyloučit. Navrhovatele je tedy nutno považovat za aktivně legitimovaného k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s.

3.2. Přezkum opatření obecné povahy soudem

Při meritorním přezkumu opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud dle pětistupňového „algoritmu“, vyjádřeného v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V projednávané věci nebyly navrhovatelem zpochybněny skutečnosti zjišťované v prvních dvou krocích zmíněného algoritmu a ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Hrdlořezy bylo oprávněno vydat napadenou změnu územního plánu a že při jejím vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i k dalším krokům shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem a zda jeho obsah není se zákonem v rozporu (třetí a čtvrtý krok algoritmu). V námitkách uplatněných navrhovatelem se spojuje porušení formálních náležitostí s nedodržením zákonem stanoveného obsahu a dle Nejvyššího správního soudu není vhodné jejich posouzení oddělovat pouze z důvodu zachování pořadí jednotlivých kroků testu přezkumu. Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy představuje nastínění vhodného postupu v relativně složitém řízení, pomůcku určenou k přehlednosti a jednotnosti rozhodnutí, nikoli však zákonem stanovené dogma. Nejvyšší správní soud proto na tomto místě upřednostnil požadavek na srozumitelnost a přesvědčivost rozhodnutí a námitky týkající se porušení § 55 odst. 3 a § 53 odst. 5 stavebního zákona posoudil společně.

3. 3. Námitka porušení § 55 odst. 3 a § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona

Smyslem ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona je ochrana proti neodůvodněné a nedostatečně prověřené přeměně nezastavěného území na území zastavěné. K vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v srpnu 2008 zvláštní metodický pokyn, v němž zdůraznilo důležitost této povinnosti a podalo podrobný návod, jakým má pořizovatel územního plánu postupovat, aby vyhověl požadavkům stavebního zákona. V závěru tohoto metodického pokynu je uvedeno výslovné upozornění, že pokud by návrh nových zastavitelných ploch

nebyl dostatečně odůvodněn, bylo by možno na opatření obecné povahy, kterým je změna územního plánu vydávána, pohlížet jako na akt v rozporu se zákonem.

Dle navrhovatele není součástí odůvodnění napadené změny územního plánu prokazatelnost nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebnost vymezení nové zastavitelné plochy u změny Z12, čímž byly porušeny povinnosti stanovené § 55 odst. 3 a § 53 odst. 5 stavebního zákona. V souvislosti s takto koncipovanou námitkou je nutno nejprve odlišit povahu uvedených povinností pořizovatele změny územního plánu. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona stanoví hmotněprávní podmínku, dle které lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Pořizovatel změny územního plánu je tedy povinen nejprve vyhodnotit stávající situaci ohledně využití zastavitelných ploch územním plánem v platném znění. Tento postup je úzce svázán s povinností dle § 55 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Zpráva o uplatňování územního plánu má dle ustanovení § 15 vyhlášky č. 500/2006 Sb. povinné náležitosti, mezi které je zahrnuto vyhodnocení využití vymezených zastavitelných ploch a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch [§ 15 písm. d) uvedené vyhlášky]. Na základě výsledku zprávy o uplatňování územního plánu je pak možno uvážit, zda vymezení zastavitelných ploch vyhovuje poptávce po nich. Pokud nikoliv, pak je pořizovatel v souladu s citovaným ustanovením povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. Ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona pak ukládá pořizovateli změny územního plánu povinnost zahrnout výsledek tohoto postupu, tj. vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, do odůvodnění změny územního plánu.

V projednávané věci byl od počátku procesu pořizování změny územního plánu zcela jednoznačně deklarován důvod pro její pořízení, a to 21 návrhů vlastníků pozemků na změnu funkčního využití území, a dále jeden vlastní podnět obce Hrdlořezy. Vymezení dalších zastavitelných ploch je uváděno jako hlavní cíl změny č. 1 ÚPO Hrdlořezy od návrhu zadání do finální podoby napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomuto prioritnímu cíli změny územního plánu nebylo možno ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona a § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona pominout či zde stanovené povinnosti splnit pouze formálně.

Z formálního hlediska není sporu o tom, že pořizovatel změny územního plánu se v samém závěru procesu přijímání změny č. 1 ÚPO Hrdlořezy pokusil

povinnost uloženou § 53 odst. 5 stavebního zákona splnit, neboť akceptoval námitku navrhovatele č. 2 uplatněnou proti návrhu změny územního plánu a na základě ní doplnil odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, konkrétně v části c) „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“ (str. 7 - 8). Zde rozebral nabídku územním plánem vymezených zastavitelných ploch a dosavadní využití některých z nich, jsou zde uvedeny i důvody rozšíření zastavitelných ploch na severozápadním okraji obce.

K námitce navrhovatele však lze konstatovat, že z odůvodnění nelze seznat, jakým způsobem pořizovatel změny územního plánu a následně odpůrce posoudil potřebnost vymezení dalších zastavitelných ploch konkrétně o plochu označenou jako Z12 - Zemědělská farma Farářka. V doplněném odůvodnění opatření obecné povahy je v části c) na str. 7 rozebrána situace zástavby na severozápadním okraji obce související se změnami lokalit Z6, Z7, Z14, Z16, Z17, Z18 a Z21. K ostatním lokalitám, tj. včetně Z12, se v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (str. 7, poslední odstavec) uvádí: *„Další návrhy na změnu funkčního využití území řeší lokální umístění jednotlivých rodinných domů a ostatních aktivit na území obce v nových zastavitelných plochách nebo v původně nezastavitelných zahradách.“* Z tohoto sdělení však nelze dovodit, zda pořizovatel změny územního plánu postupoval při vymezení lokality Z12 v souladu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Jak je uvedeno výše, pořizovatel má dle citovaného ustanovení tuto povinnost při každé změně územního plánu a v projednávané věci byla tato povinnost zcela neopomenutelná právě vzhledem k deklarovanému primárnímu cíli změny – vymezení dalších zastavitelných ploch. Navrhovatel přitom důsledné odůvodnění změny využití lokality Z12 požadoval v průběhu celého procesu pořizování změny územního plánu. Již v písemné připomínce k návrhu zadání změny územního plánu uplatněné dne 3. 11. 2008 navrhovatel vyslovil nesouhlas se začleněním pozemku p. č. 35 vlastníka Jiřího Ulmana do územního plánu s cílem postavit zde rodinný dům, přičemž odkazoval na skutečnost, že J. U. vlastní další pozemky, které jsou k zastavění vhodnější a mají nižší zemědělskou bonitu. Shodně formuloval i své námitky č. 1 a č. 2 ze dne 15. 7. 2010 uplatněné proti návrhu územního plánu, v nichž poukazoval na absenci posouzení vymezení lokality Z12 jako nové zastavitelné plochy a na možnost realizace záměru zemědělské farmy na pozemku p. č. 433/18, který vlastní též J. U. a který je již územním plánem zahrnut mezi zastavitelné plochy.

Lze tedy shrnout, že pořizovatel změny územního plánu byl dle § 55 odst. 3 stavebního zákona oprávněn vymezit další zastavitelné plochy pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatel zákonem stanovenou povinnost tohoto odůvodnění ve vztahu k lokalitě Z12 konkretizoval řádně uplatněnou námitkou, kde výslovně označil jiný pozemek téhož vlastníka, který je údajně v územním plánu veden mezi zastavitelnými plochami, a navrhovaná stavba, pro kterou je měněn charakter lokality Z12 na zastavitelnou plochu, by mohla být umístěna zde.

Pořizovatel změny územního plánu byl povinen tuto námitku řádně vypořádat, tj. v případě nevyhovění uvést důvody, které jej k tomuto postupu vedly, a to dostatečně a srozumitelně. Pořizovatel v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy však na tuto námitku zčásti reagoval nepřezkoumatelným způsobem a zčásti ji vypořádal v rozporu se skutečným stavem věci zaznamenaným v dokumentaci o pořizování změny územního plánu. V usnesení zastupitelstva č. 51 ze dne 30. 8. 2010 je k námitce č. 1 uvedeno, že *„nesouhlas vlastníka sousedící nemovitosti není důvodem pro vyloučení návrhu na změnu funkčního využití území ze zadání"*, a dále je zde obecně zdůrazněno, že celý proces pořizování územně plánovací dokumentace byl veden postupem upraveným stavebním zákonem. Takto koncipované vypořádání uplatněné námitky je však nedostatečné a nepřezkoumatelné. V obecné rovině lze jistě souhlasit s předestřeným tvrzením odpůrce ohledně nezpůsobilosti nesouhlasu vlastníka sousedící nemovitosti docílit bez dalšího změny funkčního využití území, avšak námitka navrhovatele se týkala odůvodnění konkrétního rozšíření zastavitelných ploch dle § 55 odst. 3 stavebního zákona, nikoliv obecných podmínek pro změnu funkčního využití. Ne každá změna funkčního využití území je spojena s vymezováním dalších zastavitelných ploch. Pokud však jsou další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezovány, pak na tuto situaci bezpochyby dopadá povinnost stanovená § 55 odst. 3 stavebního zákona. Výše citovaná část vypořádání navrhovatelem uplatněné námitky č. 1 je tedy nepřezkoumatelná, neboť z ní nelze dovodit, jakým způsobem a na základě jakých důvodů byla pořizovatelem změny územního plánu posouzena, a zejména z ní není zřejmé, jakým způsobem pořizovatel změny ÚPO Hrdlořezy a následně odpůrce posoudili potřebnost vymezení nové zastavitelné plochy právě v lokalitě Z12, včetně vypořádání se s navrhovatelem konkrétně namítanými skutečnostmi.

Do odůvodnění opatření obecné povahy byla jako reakce na námitku navrhovatele ohledně splnění povinnosti dle § 55 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu ke změně Z12 vložena výše citovaná věta („*Další návrhy na změnu funkčního využití území řeší lokální umístění jednotlivých rodinných domů a ostatních aktivit na území obce v nových zastavitelných plochách nebo v původně nezastavitelných zahradách.*"), která je zcela obecná a neposkytuje odpovědi na důvody začlenění Z12 mezi zastavitelné plochy ve vztahu k § 55 odst. 3 stavebního zákona ani ve vztahu k námitce navrhovatele. Ve vypořádání námitek (viz str. 8 usnesení zastupitelstva č. 51/2010 ze dne 30. 8. 2010) vznesených navrhovatelem je k jeho poukazu na možnost realizace zemědělské farmy na jiném pozemku téhož vlastníka (námitka č. 2) pouze uvedeno, že tento požadavek nebyl navrhovatelem uplatněn v předchozích fázích projednání změny územního plánu a žádný jiný subjekt jej nevznesl. Toto tvrzení však nemá oporu v dokumentaci předložené k návrhu odpůrcem, neboť její součástí je připomínka navrhovatele uplatněná k návrhu zadání změny územního plánu i námitka proti návrhu změny územního plánu, v nichž navrhovatel požadavek realizace farmy na jiném pozemku vznáší. V připomínce uplatněné k zadání změny územního plánu sice není oproti pozdější námitce k návrhu změny

výslovně uveden pozemek J. U., který je ve stávajícím územním plánu vymezen jako zastavitelná plocha, a proto je dle názoru navrhovatele vhodnější umístit případnou zemědělskou farmu právě na tomto pozemku. To však nic nemění na obsahu vznesené připomínky i námitky, který je zřejmý – byla jím nastolena konkrétní otázka ohledně postupu dle § 55 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k Z12 a pořizovatel změny územního plánu či odpůrce byl povinen se s ní vypořádat.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud odkazuje na právo vlastníků pozemků dotčených návrhem změny územního plánu uplatnit své námitky dle § 52 odst. 2 stavebního zákona a tomu korespondující povinnost pořizovatele ve spolupráci se zastupitelstvem o těchto námitkách vydat řádné rozhodnutí (§ 53 stavebního zákona). Uvedené právo podat námitky proti návrhu změny územního plánu přitom není stavebním zákonem obecně omezeno podmínkou předchozího uplatnění připomínky proti návrhu zadání změny územního plánu. Odmítnutí vypořádat se s námitkou uplatněnou proti návrhu změny územního plánu s odkazem na její neuplatnění v procesu projednání zadání nemá tedy bez dalšího oporu v zákoně, v daném případě je tato argumentace ve vztahu k navrhovateli navíc v rozporu s předloženou dokumentací (viz výše).

Na základě výše uvedených skutečností tak je nutno přisvědčit námitce navrhovatele, že z napadeného opatření obecné povahy nelze ověřit dodržení postupu dle § 55 odst. 3 stavebního zákona vzhledem k vymezení nové zastavitelné plochy Z12. S tím souvisí i absence odůvodnění této skutečnosti v napadeném opatření obecné povahy v rozporu s § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona. Námitka navrhovatele vznesená řádně proti návrhu změny územního plánu, která na tyto nedostatky upozorňovala, nebyla vypořádána v souladu se zákonem.

3.4. Stanovisko dotčeného orgánu

Navrhovatel rovněž namítá, že jeho řádně uplatněná námitka proti návrhu změny ÚPO Hrdlořezy směřující do obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, nebyla projednána. Dle navrhovatele měl odpůrce jeho námitku předložit dotčenému orgánu k vyjádření a toto vyjádření uvést v rozhodnutí o námitkách. Odpůrce však tímto způsobem nepostupoval a k této námitce navrhovatele pouze uvedl, že mu o ní nepřísluší rozhodovat.

Při posuzování této námitky Nejvyšší správní soud vycházel především z konstantní judikatury zdejšího soudu v této oblasti a také tuto námitku shledal důvodnou. V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro územní plán a sama o sobě nemohou být přezkoumána v odvolacím řízení dle § 149 správního řádu. Pokud tedy pořizovatel územního plánu rozhoduje o námitkách směřujících proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, je nutno

tyto námitky předložit dotčeným orgánům k vyjádření, zejména pokud jejich stanoviska byla oporou pro změny napadané námitkami. Pouze tímto způsobem lze zajistit, aby o námitce uplatněné v souladu s § 52 odst. 2 stavebního zákona bylo zákonem předvídaným způsobem rozhodnuto. Jak je již uvedeno výše, jestliže zákon přiznává určitému okruhu osob právo uplatnit proti návrhu územního plánu či jeho změně námitky, pak je jeho přirozenou součástí též právo na řádné vypořádání těchto námitek. Směřují-li takové námitky proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, není pořizovatel územního plánu oprávněn je sám meritorně přezkoumat. Stanoviska dotčených orgánů jsou závazná jak při určování obsahu územně plánovací dokumentace, tak při rozhodování o uplatněných námitkách a v žádné z těchto fází pořizovateli dokumentace nepřísluší polemizovat s obsahem těchto stanovisek. Za této situace lze řádné vypořádání námitky uplatněné proti obsahu závazného stanoviska zajistit pouze předložením této námitky příslušnému dotčenému orgánu společně s výzvou k podání vyjádření. Shodný závěr Nejvyšší správní soud v minulosti vyslovil již opakovaně, a to např. i v navrhovatelem zmíněném rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89.

Odpůrce však výše uvedeným způsobem nepostupoval. Z předložené dokumentace je zřejmé, že Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru ochrany přírody a zemědělství, námitku navrhovatele proti jeho závaznému stanovisku, resp. jeho změně, k vyjádření nepředložil a v odůvodnění rozhodnutí o námitkách pouze konstatoval nemožnost se ke sporným skutečnostem vyjadřovat. Jak je přitom patrno z předestřeného průběhu řízení i z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, změna původního nesouhlasu dotčeného orgánu ohledně Z12 byla pro rozšíření zastavitelných ploch i o tuto lokalitu určující. V důsledku nesprávného postupu pořizovatele územního plánu a odpůrce je tedy rozhodnutí o námitce navrhovatele nepřezkoumatelné, neboť samotné původní stanovisko dotčeného orgánu ze dne 18. 11. 2009 a jeho změna ze dne 8. 3. 2010 nedává na výhrady vznesené navrhovatelem odpověď.

4. Závěr

Jak je uvedeno v odůvodnění k jednotlivým námitkám, Nejvyšší správní soud shledal námitky navrhovatele důvodnými. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy vzhledem k lokalitě Z12 je nepřezkoumatelné v části týkající se splnění zákonných předpokladů pro vymezení nových zastavitelných ploch změnou územního plánu. Stejnou vadou trpí logicky i rozhodnutí o námitkách č. 1. a 2. navrhovatele, které jsou zčásti nepřezkoumatelné a z části jejich odůvodnění nemá oporu ve spisové dokumentaci. Jako nepřezkoumatelné je pak nutno z výše uvedených důvodů označit i rozhodnutí odpůrce o námitce č. 5 směřující proti závaznému stanovisku Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru ochrany životního prostředí a zemědělství.

Navrhovatel zpochybňoval zákonnost pouze části napadeného opatření obecné povahy, konkrétně části týkající se změny Z12 – Zemědělská farma Farářka, a v tomto směru formuloval i petit svého návrhu. Nejvyšší správní soud ověřil, že tato část napadeného opatření obecné povahy je z hlediska formy i obsahu samostatná a oddělitelná, a poté ji na základě uvedených skutečností dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu