ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů **a) Ing. L. V., MBA, b) Mgr. K. S., c) PhDr. Z. V.,** všichni zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti odpůrci **obci Moravany,** se sídlem Střední 28, 664 48 Moravany, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany – schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009,

takto:

I. Opatření obecné povahy – změna č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany – schválené usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009 **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I.

Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 10. 5. 2010 doručen návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce

Moravany –, schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009. K otázce aktivní procesní legitimace navrhovatel a) uvedl, že je vlastníkem budovy č. p. 390 na parc. č. 1040/22 a pozemků parc. č. 1040/22 a 1040/16 v k. ú. Moravany u Brna. Na pozemku parc. č. 1040/16 má zřízenou zahradu. Zmíněné nemovitosti se nacházejí v bezprostřední blízkosti pozemků, které jsou předmětem dílčí změny územního plánu 4.09a. Podle navrhovatele a) s sebou změny územního plánu nesou zvýšenou hladinu hluku, zvýšenou prašnost a zhoršení kvality vypěstovaných produktů, pročež se cítí ohrožen na zdraví. Vzhledem k absenci obchvatů dojde k enormnímu nárůstu dopravy přímo pod okny navrhovatele a). Je také statisticky prokázáno, že se zástavbou sídlištního typu přichází zvýšený výskyt kriminality. Navrhovatel a) si pořídil zmiňované nemovitosti na základě předchozí podoby územního plánu, který garantoval poklidný vesnický způsob života v ekologicky přívětivém prostředí: investice vložená do domku se zahradou se proto změnou územního plánu znehodnotí.

[2] Navrhovatelka b) je podle svého vyjádření vlastnicí budovy č. p. 543 na pozemku parc. č. 319/100 a pozemků parc. č. 319/75, 319/99, 319/100 a 1424/60, vše v k. ú. Moravany u Brna. Zmíněné nemovitosti se nacházejí v bezprostřední blízkosti pozemků, které jsou předmětem dílčí změny územního plánu 4.09a. Stejně jako v případě navrhovatele a) došlo u navrhovatelky b) ve vztahu k lokalitě 4.09a ke zkrácení jejího vlastnického práva zejména zvýšenou hladinou hluku, dopravní zátěže a prašnosti během výstavby.

[3] Navrhovatelka c) je podle svého tvrzení vlastnicí budovy č. p. 173 na pozemku parc. č. 390/80 a pozemků parc. č. 390/57 a 390/80 v k. ú. Moravany u Brna. Podle navrhovatelky c) byly dílčí změny územního plánu schváleny proti vůli většiny obyvatelstva zastupiteli, kteří tím sledovali pouze své soukromé zájmy. Změny jsou vytržené z kontextu vývoje území, jsou nekoncepční. Takto velké změny by se měly řešit celkovou revizí územního plánu. Navrhovatelka c) poznamenává, že ačkoliv je vlastnicí zmiňovaných nemovitostí, nechávala sledování pořizování změn územního plánu na svém manželovi, který je členem stavební komise v obci a který proti změnám územního plánu podával námitky.

[4] Všichni tři navrhovatelé tvrdí, že dojde ke zkrácení jejich vlastnického práva negativními dopady výstavby na všech lokalitách, na nichž se dle napadeného opatření obecné povahy počítá se stavebním rozvojem obce vzhledem k jejich rozsáhlosti, ačkoliv ne všechny bezprostředně sousedí s nemovitostmi navrhovatelů. Zkrácení vlastnického práva spatřují i v následných negativních vlivech, neboť změny územního plánu obsahují jen v minimální míře plochy občanské vybavenosti. Dopravní zatížení obce bude neúnosné, neboť napadené opatření obecné povahy přináší neadekvátní dopravní řešení. Navrhovatelé se v neposlední řadě domnívají, že vzhledem k rozsáhlosti předmětných změn územního plánu je dotčeno celé území obce, a tudíž v podstatě všichni vlastníci nemovitostí v obci Moravany (případně osoby, jimž svědčí jiné věcné právo) by mohli být aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Dále navrhovatelé uvádějí výčet konkrétních dopadů, které budou napadené změny územního plánu mít (např. trojnásobný přírůstek obyvatel do obce, vysoká hustota obyvatel, nárůst aut, málo veřejného prostoru, snížení ceny nemovitostí apod.). Navrhovatelé poukazují na značný zájem občanů obce podílet se na rozhodování o dalším

vývoji obce prostřednictvím referenda, které však nakonec nebylo vyhlášeno. Dále navrhovatelé citují rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, který vymezil pojem „dotčenosti“ šířeji – dotčené pozemky nejsou jen ty, na které přímo dopadá změna územního plánu, nebo které s ní hraničí, ale i pozemky vzdálenější, může-li provedení zamýšlené změny územního plánu podstatně ovlivnit poměry na těchto pozemcích. Navrhovatelé připouští, že v průběhu pořizování změn č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany nepodali žádnou námitku ani připomínku: pro posouzení aktivní legitimace podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) však tato skutečnost není podstatná. Navrhovatelé v této souvislosti uvádějí, že celý proces přijímání napadených změn územního plánu probíhal naprosto chaoticky a nepřehledně a nebylo téměř možné zjistit, jakou podobu připravované změny mají a v jaké fázi se proces nachází. Navrhovatelé jsou tedy přesvědčeni, že ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. byli vydaným opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech a že navíc naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle článku 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, a že jim proto článek 9 odst. 2 a 3 této úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, a to po stránce věcné i procesní.

[5] Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že změny územního plánu jsou v rozporu se zákonem a že nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem, a to z následujících důvodů:

[6] Za prvé navrhovatelé tvrdí, že usneseními č. 3.9.2009 až 3.17.2009 zastupitelstvo obce Moravany rozhodlo o námitkách a vyhodnotilo připomínky ke změně č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany a dále usneseními č. 3.18.2009 až 3.36.2009 schválilo dílčí změny územního plánu. Žádné usnesení zastupitelstva ani textová část odůvodnění opatření obecné povahy, zpracovaná pořizovatelem dle § 53 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se však nezmiňuje o dílčí změně 4.01. V textové části změněné závazné části územně plánovací dokumentace vymezené v příloze č. 1 napadeného opatření obecné povahy je však ve výčtu dílčích změn uvedena i dílčí změna 4.01. Rovněž v textové části odůvodnění změn územního plánu obsažené v příloze č. 2 k napadenému opatření obecné povahy se počítá s tím, že dílčí změna 4.01 je zařazena ve schválených změnách územního plánu obce Moravany. Napadené opatření obecné povahy tak obsahuje dílčí změnu 4.01, ačkoliv tato nebyla schválena zastupitelstvem obce.

[7] Za druhé se navrhovatelé domnívají, že změna č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany nebyly posouzeny podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), a podle směrnic Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Ve vztahu ke změně č. 4 navrhovatelé tvrdí, že návrh zadání změny č. 4 územního plánu obce Moravany stanovil rámce pro řadu záměrů uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., resp. v přílohách směrnice 85/337/EHS (např. v příloze II bodu 10b se uvádí „urban development projects“ – záměry rozvoje měst). Podle navrhovatelů změna č. 4 územního plánu v dílčích změnách 4.06, 4.09, a 4.10 rozšiřovala plochy pro

všeobecné bydlení v takovém rozsahu, že počítala se zdvojnásobením počtu obyvatel celé obce. Taková změna je zásadní změnou v sídelním rozvoji dané obce a změna č. 4 tak měla být podrobena zjišťovacímu řízení. Navrhovatelé k tomu odkazují na rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86. Provedení zjišťovacího řízení pak odůvodňují i další dílčí změny: 4.02 [rozšíření ploch výroby a skladů v tratích Brněnské Lány a Zelnice podle bodu 10 písm. a) přílohy II směrnice 85/337/EHS] a 4.04 [upřesnění tras a charakteru komunikací severní a východní části obce podle bodu 10 písm. d) přílohy II směrnice 85/337/EHS]. Ve vztahu ke změně č. 5 navrhovatelé odkazují na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 27. 4. 2005, čj. JMK 8373/2008/OŽP/Kb, v němž krajský úřad uvedl, že návrh zadání změny č. 5 nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., a není tedy předmětem posuzování podle § 10 a následujících tohoto zákona. Podle navrhovatelů však dílčí změna 5.02 měla rozšířit plochy pro výstavbu rodinných domů, což odpovídá záměru vyjmenovanému v bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Ohledně změny č. 5 tak mělo proběhnout zjišťovací řízení dle § 10d a následujících zákona č. 100/2001 Sb. Stanovisko krajského úřadu je podle navrhovatelů nepřezkoumatelné a v rozporu jak s obsahem spisu, tak i se zákonem č. 100/2001 Sb. a směrnicemi. Obdobně v případě změny č. 6 územního plánu navrhovatelé poukazují na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 15. 5. 2006, čj. JMK 47189/2006, podle nějž ani návrh zadání změny č. 6 nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., a není tedy předmětem posuzování podle § 10 a následujících tohoto zákona. Podle navrhovatelů tomu je právě naopak. Dílčí změny 6.01, 6.04 a 6.08 rozšiřují plochy pro bydlení [jde tedy o rámec pro záměr podle bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice 85/337/EHS] a dílčí změna 6.02 rozšiřuje plochy výroby a skladů v trati Brněnské Lány o 1,73 ha, resp. po změně v průběhu projednávání na 6,15 ha [jde tedy o rámec pro záměr rozvoje průmyslové oblasti dle bodu 10 písm. a) přílohy II směrnice č. 85/337/EHS]. Ohledně změny č. 6 proto mělo proběhnout přinejmenším zjišťovací řízení. Stanovisko krajského úřadu je nepřezkoumatelné a v rozporu jak s obsahem spisu, tak i se zákonem a směrnicemi.

[8] Za třetí navrhovatelé tvrdí, že napadeným opatřením obecné povahy došlo k vymezení nových zastavitelných ploch v celkovém rozsahu přes 45 ha. Dále uvádí, že ke dni vstupu v účinnost nového stavebního zákona z roku 2006 (1. 1. 2007) bylo schváleno pouze zadání změn č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 a č. 7 a dovozují, že návrh změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 měl být již zpracován zcela dle stavebního zákona z roku 2006 a jeho prováděcích předpisů. Podle navrhovatelů v rozporu s § 55 odst. 3 a § 53 odst. 5 písm. d) ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 jakož i s přílohou č. 7 část II k vyhlášce č. 500/2006 Sb. odůvodnění změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 neobsahuje vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Odpůrce v napadeném opatření obecné povahy výslovně přiznává, že se na území nachází zastavitelné plochy, které jsou dosud nezastavěné (kapitola A.22.1.1). Důvodem jejich nevyčerpání jsou majetkoprávní vztahy (rozhodnutí vlastníka). Opatření obecné povahy však nespecifikuje, jaký rozsah zastavitelných a v současnosti nezastavěných ploch je rozhodnutím vlastníka blokován. Opatření obecné povahy rovněž obsahuje nové zastavitelné plochy, jejichž důvodem není zainvestování dopravního okružního systému.

[9] Za čtvrté navrhovatelé tvrdí, že celkový předpokládaný zábor zemědělského půdního fondu činí 45,54 ha, z toho 27,39 ha (60 %) jsou nejkvalitnější půdy zařazené do I. třídy ochrany. Změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany však nepředstavují nezbytný případ, kdy by muselo dojít k záboru zemědělského půdního fondu ve smyslu přílohy metodického pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, č. OOLP/1067/96 a § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Pořizovatel rovněž nijak nezdůvodnil navržené řešení. V příloze č. 2 napadeného opatření obecné povahy je uvedeno, že z celkových výměr lokalit určených pro bydlení v rodinných domech budou ve skutečnosti zabírány jen plochy nezbytné pro výstavbu rodinných domů (cca 1/3 rozlohy parcel) a zbývající část dotčených pozemků bude sloužit jako zahrady pro tyto domy. Toto tvrzení není podle navrhovatelů ničím podloženo; územně plánovací dokumentace neobsahuje žádný limit na zastavitelnost jednotlivých parcel.

[10] Dále navrhovatelé poukázali na II. stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2006, čj. 1652/640/06, k návrhu změny č. 4 (druhá část) a změny č. 5, v němž ministerstvo souhlasilo se zařazením zemědělských pozemků v lokalitách 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10d do návrhu změny č. 4 (druhá část) a č. 5 územního plánu obce Moravany za předpokladu splnění podmínek etapizace výstavby. Toto stanovisko je podle navrhovatelů zmatečné, neboť by mělo zahrnovat i dílčí změnu 5.02, která v něm však není nikde uvedena a není ani zřejmé, do jaké etapy výstavby by měla být zařazena. Stanovisko je rovněž neurčité ohledně lokality zahrádek, která v něm není specifikována. Na základě předmětného stanoviska Ministerstva životního prostředí vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje dne 22. 12. 2006 pod čj. JMK 161752/2006 souhlas podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., nicméně ani z něj není zřejmé, zda se vztahuje na dílčí změnu 5.02, a rovněž rozdělení lokalit do etap je převzato z neurčitého stanoviska Ministerstva životního prostředí.

[11] Po zpracování návrhu změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 oznámil pořizovatel konání společného jednání; Krajský úřad Jihomoravského kraje se obrátil na Ministerstvo životního prostředí ohledně lokalit 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10d a 6.01. Ministerstvo ve svém stanovisku ze dne 23. 10. 2007, čj. 2863/640/07, pouze odkázalo na platnost svého předchozího stanoviska ze dne 15. 12. 2006. Krajský úřad následně vydal dne 1. 11. 2007 koordinované stanovisko, čj. JMK 143653/2007, které obsahovalo souhlasné stanovisko podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. s dílčími změnami 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10c, 4.10d, 5.02, 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10. Krajský úřad uvedl, že lokality 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10d a 6.01. spolu funkčně souvisí a tvoří jeden celek o celkové výměře 32,2 ha, a proto byly projednány s Ministerstvem životního prostředí. Navrhovatelé namítají, že stanovisko ministerstva ze dne 23. 10. 2007 pouze odkázalo na zmatečné stanovisko ze dne 15. 12. 2006, nezabývalo se vůbec lokalitou 6.01, a to ani z pohledu etapizace, a zcela přehlíží zvýšení výměry ploch oproti stanovisku ze dne 15. 12. 2006 v rozsahu 6,2 ha. Navrhovatelé dále nesouhlasí s postupem krajského úřadu, který se obrátil na Ministerstvo životního prostředí pouze ohledně lokalit 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10d a 6.01 a ministerstvo tak nemělo možnost se vyjádřit k dílčím změnám 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10, byť tyto lokality s předchozími funkčně nesouvisí. Navíc ze souhlasného stanoviska krajského úřadu ze dne 1. 11. 2007 není vůbec zřejmé zdůvodnění souhlasu s lokalitami dílčích změn

6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10, které ke dni 1. 11. 2007 představovaly zábor celkem 5,08 ha zemědělské půdy z velké části spadající do I. třídy ochrany.

[12] Dne 22. 1. 2008 schválilo zastupitelstvo obce Moravany na neveřejném zasedání rozšíření dílčí změny 6.02 o 3,85 ha zemědělské půdy a zařazení nové dílčí změny 6.12 znamenající zábor 0,34 ha orné půdy. Dne 1. 4. 2008 vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje koordinované stanovisko k „Dohodě o doplnění návrhů změn č. 4 – druhá část, 5, 6 územního plánu obce Moravany“, čj. JMK 37686/2008, v němž souhlasil s rozšířením dílčí změny 6.02 a s novou dílčí změnou 6.12. Další rozšíření záboru zemědělského půdního fondu nebylo konzultováno s Ministerstvem životního prostředí a krajský úřad odejmutí další kvalitní půdy nijak nezdůvodnil, ani se nevypořádal s vyjádřením Městského úřadu Šlapanice ze dne 21. 3. 2008, zn. OŽP/16659-08/3879-2008/STN, které nedoporučilo rozšíření plochy výroby a skladů na půdy spadající do první třídy ochrany. Výstavba na těchto lokalitách, jakož i na lokalitách 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10 rovněž není nijak omezena etapizací.

[13] Samo napadené opatření obecné povahy odkazuje v příloze č. 2 pouze na neurčité a zmatečné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2006; ostatní stanoviska nezmiňuje. V příloze č. 1 v kapitole A.11 Stanovení pořadí změn v území (etapizace) je pak popsána etapizace, nicméně podle navrhovatelů nejednoznačně. Z první věty textu totiž vyplývá, že se etapizace týká pouze změny č. 4 – druhá část, avšak níže v textu je do I. etapy výstavby zahrnuta i dílčí změna 6.01. Časové vymezení (zejména I. etapy) kromě toho nebylo ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy aktuální. Dále spolu nekoresponduje grafická a textová část opatření obecné povahy ohledně dílčích změn 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10, 6.12. Zatímco dle grafické části spadají tyto dílčí změny do I. etapy výstavby, textová část (ani stanoviska ministerstva a krajského úřadu) tyto dílčí změny výslovně do žádné etapy nezařazuje. Nelze tudíž zjistit, kdy je splněna podmínka vyčerpání 80 % ploch I. etapy, a kdy je tedy možno započít s výstavbou II. etapy. Rovněž není zřejmé, zda se etapizace vztahuje na dílčí změnu 5.02. Navrhovatelé proto, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185, uzavírají, že z napadeného opatření obecné povahy není zřejmé, které dílčí změny spadají do jednotlivých etap výstavby, k čemuž přispívá i to, že grafická část neobsahuje samostatný výkres pořadí změn v území. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu pak nevyhodnotily většinu hledisek obsažených v článku II odst. 3 metodického pokynu ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, č. OOLP/1067/96.

[14] Za páté navrhovatelé namítají rozpor přijatých změn územního plánu s cíli a úkoly územního plánování. Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování v textové části opatření obecné povahy pod bodem A.16 je podle navrhovatelů pouhým ocitováním § 18 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ao 1/2009 - 36 a ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86, tvrdí, že odůvodnění opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, a je proto nepřezkoumatelné. Konstatování v něm obsažené, že navržené změny neovlivní celkovou koncepci územního plánu obce Moravany není ničím podložené, opatření obecné povahy neobsahuje žádné opatření, které by mělo zabránit suburbanizaci krajiny a vytvoření satelitního městečka. Podle

navrhovatelů tak nebyl vyhodnocen soulad s cíli územního plánování podle § 18 odst. 1, 2, 3, 4 stavebního zákona z roku 2006 a nebyly splněny úkoly územního plánování obsažené v § 19 odst. 1 písm. c), e) a i) téhož zákona.

[15] Za šesté dne 22. 1. 2008 schválilo zastupitelstvo obce Moravany na neveřejném zasedání rozšíření dílčí změny 6.02 o pozemky parc. č. 739, 50 m pozemku parc. č. 734 směrem k obci a o polovinu pozemku parc. č. 737. Doplněný návrh změny č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 je však v rozporu se schváleným rozšířením, neboť nehovoří o pozemku parc. č. 734 a naopak do dílčí změny 6.02 zařazuje celý pozemek parc. č. 737. Nesrovnalosti přetrvávají i ohledně výměry dílčí změny 6.02. V doplněném návrhu změny územního plánu je u dílčí změny 6.02 uveden zábor v rozsahu 6,15 ha, tedy rozšíření oproti původnímu návrhu změny územního plánu (2,3 ha) o cca 3,85 ha. Pokud by však mělo dojít k rozšíření dílčí změny 6.02 na celou výměru pozemků parc. č. 737 a 739, došlo by ke zvýšení záboru o cca 4,7 ha – takové rozšíření zmiňuje např. stanovisko Magistrátu města Brna ze dne 27. 3. 2008, čj. MMB/0056056/2008. Naopak stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 1. 4. 2008, čj. JMK 37989/2008 uvádí, že u plochy 6.02 dojde k rozšíření záboru zemědělské půdy o 4,42 ha (jako původní výměra dílčí změny je uvedeno 1,73 ha). Tyto nesrovnalosti zvyšují podle navrhovatelů pochybnost o tom, na které pozemky se dílčí změna 6.02 vztahuje a jakou má výměru, a napadené opatření obecné povahy je proto ve vztahu k dílčí změně 6.02 nepřezkoumatelné.

[16] Za sedmé navrhovatelé namítají, že napadené opatření obecné povahy nijak nevyhodnocuje předpokládané důsledky přijatého řešení ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, jak to vyžaduje část II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. K tomu poukazují též na Územně analytické podklady správního území obce s rozšířenou působností Šlapanice z roku 2008, které obsahují SWOT analýzu území obce Moravany.

[17] V osmé námitce navrhovatelé tvrdí, že vymezení nových ploch pro bydlení (dílčí změny 4.09a, 4.09b, 4.10b, 4.10c, 5.02, 6.01, 6.04, 6.05) na 33,5 ha v územním plánu obce Moravany je nezákonné z důvodu nesouladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Navrhovatelé poukazují na hierarchický vztah mezi jednotlivými stupni územně plánovací dokumentace, jejímž smyslem je zajistit, aby nejdůležitější záměry nadmístního významu byly primárně a nejdříve zakotveny na vyšší úrovni a teprve pak převzaty na úrovních nižších. Jestliže záměr tohoto typu v nadřazené územně plánovací dokumentaci vymezen není, obec jej ve svém územním plánu vymezit nesmí. Tyto závěry podle navrhovatelů potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185, kde se jednalo o obsahově srovnatelný případ. Navrhovatelé dodávají, že sousední obec Ostopovice opakovaně namítala negativní ovlivnění navrhovanými změnami spočívající v enormní dopravní zátěži obce Ostopovice, která se stává tranzitní obcí a je nucena omezit svůj rozvoj. Podle navrhovatelů je nedostatečné Dopravně – inženýrské posouzení sítě v obci Moravany z října 2008; naopak negativní vliv na dopravní situaci v Brně a okolních obcích jakož i nedomyšlenost širších dopadů, které masivní výstavba v obci Moravany způsobí, konstatuje odborné vyjádření Ing. V. N., PhD., ze dne 21. 12. 2009 podílejícího se na zpracování územní studie v oblasti jihozápadně města Brna (listopad 2008) na objednávku Jihomoravského kraje. Tato územní studie není napadenými

změnami územního plánu nijak zohledněna. Podle navrhovatelů byl od 13. 3. 1985 do 31. 12. 2009 nadřazenou územně plánovací dokumentací Územní plán velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace (dále jen „ÚP VÚC BSRA“), schválený usnesením vlády ČSR č. 64/1985. Navrhovatelé tvrdí, že napadené změny územního plánu obce Moravany jsou s ÚP VÚC BSRA v rozporu ve dvojím směru: jednak obec Moravany vymezila na svém území plochu bytové výstavby nadmístního významu, aniž by s takovou plochou počítala ÚP VÚC BSRA, a dále v rozporu s ÚP VÚC BSRA obce Moravany odsouhlasila zábor zvlášť chráněné zemědělské půdy o větším rozsahu než 1 ha. Krajský úřad Jihomoravského kraje ve svém stanovisku ze dne 20. 2. 2009, čj. JMK 18353/2009, kterým hodnotil návrh změn z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, zcela ignoroval požadavek ÚP VÚC BSRA na zachování zemědělské výroby v dané oblasti, jakož i naprosto nekoncepčně pominul připravovanou územní studii a Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, a tudíž i tu skutečnost, že stavební rozvoj Moravan může kolidovat s budoucím dopravním řešením Jihomoravského kraje. V souladu s § 187 odst. 1 ve spojení s § 198 stavebního zákona z roku 2006 pozbyl ÚP VÚC BSRA platnosti dnem 31. 12. 2009. V současné době neexistuje ve vztahu k územnímu plánu obce Moravany žádná platná nadřazená územně plánovací dokumentace. Za této situace je dle názoru navrhovatelů vymezení jakýchkoli ploch nadmístního významu v územním plánu obce Moravany bez dalšího „objektivně“ protiprávní ve smyslu závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 ao 1/2009 - 185, a ze dne 22. 10. 2009, čj. 4 Ao 2/2009 - 87.

[18] V deváté námitce uvedli navrhovatelé několik nezákonností, k nimž dle jejich tvrzení došlo v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy. Podle navrhovatelů probíhalo pořizování napadených změn komplikovaně, nepřehledně, resp. neprůhledně. Dále navrhovatelé namítají, že o pořízení změny č. 5 územního plánu obce Moravany odpůrce nikdy nerozhodl v souladu s § 17 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a § 93 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Neexistuje usnesení zastupitelstva z veřejného zasedání, kde by došlo ke schválení pořízení změny č. 5 územního plánu. Navrhovatelé rovněž namítali, že odpůrce uplatnil požadavek ve vztahu k projednávaným změnám č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 dopisem ze dne 22. 5. 2006, čj. 973/06. Tím došlo ke změně řady dílčích změn – např. byla vypuštěna dílčí změna 6.06, u dílčí změny 6.08 došlo ke změně návrhového funkčního využití atd. Tyto změny nebyly projednány a odsouhlaseny zastupitelstvem na veřejném zasedání. Rovněž na neveřejném „pracovním“ zasedání zastupitelstva dne 22. 1. 2008 došlo ke schválení dílčí změny 6.02 a rozšíření změn o dílčí změnu 6.12. Jelikož zastupitelstvu je vyhrazeno schvalování pořízení (změny) územního plánu, mělo by zastupitelstvo podle mínění navrhovatelů projednávat a schvalovat i odchylky od původního záměru. Toto projednání by se pak mělo dít na veřejném zasedání, aby byla zajištěna transparentnost výkonu samosprávy. Zde však došlo opakovaně k rozhodování zastupitelstva tak, že veřejnost neměla žádnou možnost se o jednání dozvědět ani se jej účastnit. Konečně podle navrhovatelů došlo v případě několika zastupitelů při schvalování změn územního plánu k porušení § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., neboť projednávané změny územního plánu se dotýkaly pozemků, na nichž byly zainteresováni zastupitelé obce (V. H., M. B., J. M.), případně jejich osoby blízké. Před schválením jednotlivých dílčích změn územního plánu a vydání opatření obecné povahy starostka vyzvala zastupitele, aby se ke střetu zájmů vyjádřili, ti to však odmítli.

[19] V poslední desáté námitce navrhovatelé pro dokreslení celého procesu pořizování napadených změn územního plánu uvedli, že starostka obce vždy vystupovala proti nekoncepčním změnám, požadovala, aby se obec rozvíjela přirozeným tempem, a současně s výstavbou byla zajištěna dostatečná občanská vybavenost. Tento přístup je v rozporu se skupinou osob, která má zájem na co možná největším stavebním rozvoji v obci s minimální občanskou vybaveností. Aby byl vliv starostky eliminován, došlo k opakovaným fyzickým útokům na starostku, přičemž útok dne 3. 6. 2009 chvíli před tím, něž se mělo konat veřejné o návrhu předmětných změn územního plánu, vedl k tomu, že musela být starostka převezena do nemocnice.

[20] Závěrem navrhovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů opatření obecné povahy – změnu č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany – schválené usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009 zrušil dnem vyhlášení rozsudku.

II.

Vyjádření odpůrce

[21] Odpůrce ve svém vyjádření doručeném soudu dne 28. 5. 2010 předně namítl, že návrh je nepřípustný, neboť navrhovatelé v procesu pořizování opatření obecné povahy neuplatnily žádné námitky nebo připomínky. Odpůrce si je vědom, že s. ř. s. výslovně nestanoví uplatnění námitek či připomínek jako podmínku přípustnosti návrhu a nečiní tak výslovně ani stavební zákon; to však nic nemění na principiální subsidiaritě správního soudnictví odvozené od principu dělby veřejné moci a na ustanovení § 5 s. ř. s. požadujícím vyčerpání řádných opravných prostředků. Návrh je prvým krokem navrhovatelů brojícím proti opatření obecné povahy po mnohaletém procesu jeho tvorby, ačkoliv jim žádná skutečnost nebránila v uplatnění připomínek či námitek. Odpůrce poukazuje na procesní koncentraci, která váže uplatnění námitek a připomínek k jednotlivým fázím procesu tvorby územního plánu, zejména na § 52 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Podle odpůrce by bylo zcela nelogické, neúčelné a nehospodárné likvidovat zákonodárcem racionálně zakotvenou procesní koncentraci a umožnit dotčeným osobám dodatečně uplatnit připomínky či námitky, jež by již v řízení o územním plánu dávno uplatnit nemohly. Tím by se zásadně oslabovala právní jistota všech osob a orgánů dotčených územním plánem; dotčeným orgánům by navíc bylo zcela upřeno vyjádřit se k námitkám směřujícím proti jejich stanoviskům. Námitky či připomínky je třeba z tohoto úhlu považovat za řádné opravné prostředky ve smyslu § 5 s. ř. s. Odpůrce odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž údajně zdejší soud vyslovil, že uplatnění námitek v řízení před správním orgánem je podmínkou pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem (rozsudek ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009 - 54 a ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010 - 55).

[22] Odpůrce dále zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatelů. Správní soudnictví včetně řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části představuje ochranu konkrétních subjektivních veřejných práv navrhovatelů a nezná *actio popularis* (s výjimkou § 66 s. ř. s.). Navrhovatelé v tomto soudním řízení nehájí žádná svá subjektivní

veřejná práva, resp. žádné takové právo nebylo dotčeno skutečnostmi uvedenými v jejich návrhu. Navíc podle odpůrce dotčení na právech tvrzené v části II návrhu a porušení zákona tvrzené v části III návrhu vzájemně nekoresponduje. V této souvislosti odkazuje na usnesení zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 - 62, s tím, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části představuje procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Návrh odpůrce označuje za pokus třech fyzických osob o zásah do svrchované pravomoci zastupitelstva obce věcně rozhodnout o územním plánu obce (o čemž má svědčit text na s. 7 – 9 návrhu spojující dotčení práv navrhovatelů s hrozící změnou obce Moravany na „střední město“).

[23] Tvrzení navrhovatelů ohledně zkrácení jejich vlastnického práva jsou podle přesvědčení odpůrce velice obecná, paušální, spekulativní a ničím konkrétním nepodložená a navíc nepředstavují tvrzené reálné dotčení na konkrétních veřejných subjektivních právech navrhovatelů, jak je vymezila judikatura Nejvyššího správního soudu. O tom svědčí i absurdní tvrzení navrhovatelů na s. 8 návrhu, že v podstatě všichni vlastníci nemovitostí v obci Moravany by mohli být aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Obsahem návrhu nejsou logická a myslitelná tvrzení o možnosti dotčení právní sféry navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Navrhovatelé nejsou ani ve smyslu rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 - 89 v postavení osob majících přímý a nezprostředkovaný vztah k některé části území, které je změnou územního plánu regulováno, ani v postavení osob, jejichž vlastnické nebo jiné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští, ani tzv. „dotčenou veřejností“ ve smyslu článku 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy.

[24] K jednotlivým důvodům návrhu odpůrce nejprve připomněl, že navrhovatelé nijak nesporují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadené změny územního plánu.

[25] K první námitce odpůrce uvedl, že dílčí změna 4.01 spočívala toliko ve vypuštění pásma hygienické ochrany zemědělského střediska, které však mělo pouze informační nikoliv regulační funkci, neboť zánik pásma vyplynul již z rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. SÚ/10000-06/385-2006/KPÚ, jak je ostatně uvedeno na straně 3 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy. Proto podle odpůrce ani nebylo třeba jejího schválení usnesením zastupitelstva obce. Navíc tato skutečnost se nemohla dotknout právní sféry žádného z navrhovatelů.

[26] Nepodrobení napadeného opatření obecné povahy „proceduře EIA“ (druhá námitka) není podle odpůrce vadou, neboť změny územního plánu nestanovují rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., a správně proto nebyly předmětem posuzování podle tohoto zákona. Dále odkázal na citovaná stanoviska krajského úřadu s tím, že jednal v dobré víře v zákonnost a správnost těchto stanovisek. Odkazují-li navrhovatelé na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86, je to podle odpůrce nepřípadné, neboť v tomto rozsudku navrhovatel neposouzení vlivů napadeného opatření obecné povahy řádně namítal v procesu

pořizování územního plánu, zatímco zde navrhovatelé nikdy nic takového nenamítali. Odpůrce považuje za nepřípadné, aby jako relativně malá obec odborně polemizoval se stanovisky krajského úřadu, aniž by možnost hájit tato stanoviska dostal právě dotčený orgán státní správy.

[27] U třetí námitky je odpůrce přesvědčen, že dostatečně prokázal a odůvodnil nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, např. na straně 5, 16, 19 či 34 napadeného opatření obecné povahy, byť je skutečností, že odůvodnění jistě mohlo být koncentrovanější, obsáhlejší a propracovanější. Argumentace navrhovatelů ustanovením § 5 odst. 6 nového stavebního zákona je zcela lichá, neboť toto ustanovení neomezuje možnost (pravomoc) pořízení změny územního plánu, ale právě naopak ukládá obci povinnost v zákonem stanovených situacích pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.

[28] Ve vztahu ke čtvrté námitce je odpůrce přesvědčen, že byla plně respektována veškerá stanoviska příslušných orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž žádné z těchto stanovisek nebylo nikým z navrhovatelů v uplynulých letech jakkoliv zpochybněno. Etapizaci výstavby v napadeném opatření obecné povahy považuje odpůrce za srozumitelnou a jednoznačnou a poukazuje na podrobné logicky konzistentní vyhodnocení předpokládaných důsledků napadeného opatření obecné povahy na zemědělský půdní fond, jak je uvedeno na s. 32 – 40 přílohy č. 2 napadeného opatření obecné povahy. Navíc tato navrhovateli tvrzená skutečnost nemohl nikterak zasáhnout právní sféru žádného z navrhovatelů.

[29] Podle odpůrce neodpovídá skutečnosti ani tvrzení navrhovatelů v páté námitce – odpůrce je přesvědčen, že napadené opatření obecné povahy je plně v souladu s cíli a úkoly územního plánování a že toto je v napadeném opatření obecné povahy dostatečně vyjádřeno, např. na s. 5, 16, 17 či 19, byť toto odůvodnění jistě mohlo být koncentrovanější, obsáhlejší a propracovanější. Odpůrce připomíná, že je toliko malou obcí, přičemž i Ústavní soud, byť v souvislosti se správními akty normativními, výslovně konstatoval, že od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci (např. Pl. ÚS 45/05), což je nutno *mutatis mutandis* vztáhnout i na napadené opatření obecné povahy.

[30] Navrhovateli v šesté námitce zmiňovanou disproporci mezi zadáním změny územního plánu a návrhem změny územního plánu ve vztahu k dílčí změně 6.02 považuje odpůrce za zcela marginální, přičemž se nedomnívá, že by bylo nezbytně nutné, aby zadání změny územního plánu a návrh změny územního plánu byly totožné (srov. § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Navíc tato skutečnost se nemohla dotknout právní sféry žádného z navrhovatelů.

[31] U sedmé námitky je odpůrce přesvědčen, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy dostatečně a vhodně strukturovaně obsahuje komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, a to na s. 19 – 32 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy.

[32] Tvrzení navrhovatelů v osmé námitce o rozpornosti opatření obecné povahy s nadřazenou územně plánovací dokumentací považuje odpůrce za ryze účelové až absurdní za situace, kdy sami navrhovatelé správně uvádí, že v současné době neexistuje ve vztahu k územnímu plánu obce Moravany žádná platná nadřazená územně plánovací dokumentace. Argumentace navrhovatelů by znamenala, že žádná obec v regionu nyní nemůže a ještě dlouho nebude moci přijmout svůj územní plán. Odpůrce je naopak přesvědčen, že pojmově nemůže existovat žádný rozpor s neexistujícím aktem, stejně tak jako s aktem mlčícím (jímž ve vztahu k namítaným skutečnostem byl do 31. 12. 2009 navrhovateli zmíněný ÚP VÚC BSRA).

[33] K dílčím vadám procesu pořizování opatření obecné povahy v deváté námitce odpůrce uvedl, že tvrzení navrhovatelů neodpovídá skutečnosti, neboť o pořízení změny č. 5 územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 9. 6. 2005 (usnesení č. I.1). O změně zadání ve vztahu k dílčí změně 6.02 a 6.12 (její doplnění) zastupitelstvo obce rozhodlo řádně na svém zasedání dne 25. 9. 2008 (usnesení č. 3.17.2008). Navíc tyto tvrzené skutečnosti se nemohly nikterak dotknout právní sféry žádného z navrhovatelů.

[34] Z těchto důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl jako podaný osobou zjevně neoprávněnou a nepřípustný, případně aby návrh zamítl jako nedůvodný. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh je přípustný a z části i důvodný, pak odpůrce s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, žádá, aby soud rušil jen ty části napadeného opatření obecné povahy, u nichž by to shledal jako zcela nezbytné, a současně aby tak učinil až ke dni, k němuž by bylo reálně možno soudem vytčené vady odstranit, neboť jinak hrozí vznik řady škod odpůrci a i dalším osobám.

III.

Replika navrhovatelů

[35] V replice doručené soudu dne 14. 6. 2010 navrhovatelé uvedli, že na námitky a připomínky uplatnitelné v procesu pořizování územního plánu či jeho změny není možné nahlížet jako na řádný opravný prostředek. Za prvé k podání připomínek je sice oprávněn každý, nicméně o podaných připomínkách se nevydává rozhodnutí, k připomínkám se pouze přihlédne. Za druhé okruh osob, které jsou dle § 52 odst. 3 stavebního zákona oprávněny podat námitku, je podstatně užší než okruh osob aktivně žalobně legitimovaných podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Námitka tedy nemůže být pro řadu subjektů legitimovaných k podání soudního návrhu opravným prostředkem, neboť k jejímu podání nejsou oprávněny. Za třetí projednávání změn bylo chaotické, změny byly nejprve prezentovány samostatně a působily tak dojmem přiměřených menších změn. Teprve poté, kdy se všechny změny začaly projednávat naráz a byly zveřejněny v Moravanských listech dne 6. 5. 2009 si dotčená veřejnost uvědomila jejich rozsah. Vzhledem k rozsahu změn považovala dotčená veřejnost za adekvátní podrobit připravované změny územního plánu místnímu referendu než individuálním námitkám. Krokem brojícím proti předmětnému opatření obecné povahy tedy nebyl jen návrh Nejvyššímu správnímu soudu, ale i jemu předcházející návrh na uspořádání místního

referenda. Za čtvrté navrhovatelé nesouhlasí s absolutním pojetím koncentrační zásady prezentovaným odpůrcem: pokud dojde k upozornění na nezákonnost postupu správního orgánu až poté, co uplyne lhůta k podání námitek, nemůže správní orgán namítanou nezákonnost ignorovat, nýbrž se jí musí zabývat z úřední povinnosti; k tomu odkazují na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, čj. 6 A 95/94 - 87. Za páté, pokud odpůrce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009 - 54, účelově z něj dovozuje, že nepodání námitek je překážkou pro aktivní žalobní legitimaci. Tento rozsudek zohlednil nepodání námitek pouze ve vztahu k posuzování proporcionality napadeného opatření obecné povahy, nikoliv ve vztahu k aktivní legitimaci. Konečně za šesté navrhovatelé poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 Ao 1/2010 - 84, kterým bylo meritorně rozhodováno o návrhu dotčených vlastníků, ačkoliv žádný z nich při pořizování územního plánu námitku nepodal.

[36] Ke své aktivní procesní legitimaci poukázali na řadu práv, k jejichž dotčení napadeným opatřením obecné povahy a procesem jeho přijímání dojde – např. právo vlastnické, právo na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Nezákonnost procesu schvalování napadeného opatření obecné povahy spočívající ve střetu zájmů některých zastupitelů má přímý dopad do veřejného subjektivního práva na transparentní správu věcí veřejných (§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Navrhovatelé se domnívají, že spadají do kategorie žalobců vymezených rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 - 89, a rovněž jsou osobami ovlivněnými environmentálním rozhodováním, a tudíž jim náleží aktivní žalobní legitimace podle článku 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy.

[37] Navrhovatelé nesouhlasili s názorem odpůrce, že nesporují otázky související s působností odpůrce k vydání napadeného opatření obecné povahy. Naopak odpůrce podle nich překročil svou věcnou působnost tím, že pojal do svého územního plánu takové rozvojové plochy, které jsou svou povahou nadmístního významu, bez toho aby tyto plochy byly vymezeny v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Navrhovatelé rovněž obecně konstatovali, že odpůrce ve svém vyjádření neuvádí žádné důvody a důkazy, kterými by byl s to vyvrátit namítanou nezákonnost napadeného opatření obecné povahy a procesu jeho přijímání.

[38] K námitce týkající se střetu zájmů při přijímání změn územního plánu navrhovatelé upřesnili, že manželka zastupitele M. B. je společnicí a jednatelkou společnosti MORAVANY – SLUNEČNÁ s. r. o. vlastnící několik pozemků v lokalitě řešené dílčí změnou 4.09a a 4.09b. Nevlastní dcera zastupitele M. B., Iva Bednaříková, je jednatelkou společnosti RODOINVEST s. r. o. (jejímž jednatelem byl v roce 2006 i M. B.), která vlastní pozemek nacházející se v lokalitě řešené dílčí změnou 4.10c. Rodiče zastupitele J. M. vlastní pozemky spadající do lokality řešení dílčí změnou 4.09a. Zastupitel V. H. vlastní pozemek v území řešeném dílčí změnou 6.04. Kromě toho je ve střetu zájmů i zastupitelka M. S., neboť je spoluvlastníkem pozemku, jehož funkční vymezení je změněno dílčí změnou 4.09b a 4.10b.

[39] K otázce fyzických útoků na starostku obce navrhovatelé doplnili novinový článek z Mladé fronty DNES ze dne 5. 6. 2009.

[40] Závěrem repliky navrhovatelé uvedli, že trvají v celém rozsahu na svém návrhu ze dne 10. 5. 2010.

IV.

Postup Nejvyššího správního soudu

[41] Nejvyšší správní soud obstaral příslušné správní spisy a vyjádření odpůrce a nařídil na den 16. 6. 2010 ústní jednání. V závěrečné fázi přípravy jednání však soud zjistil, že existuje rozporná judikatura zdejšího soudu, jež je podstatná pro další postup ve věci. Z tohoto důvodu předsedkyně senátu odročila ústní jednání na neurčito a věc byla usnesením ze dne 22. 6. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 102, v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s následujícími otázkami: *1) Je podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení takového územního plánu nebo jeho změny podle dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s.? 2) V jakém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny – je třeba zohlednit skutečnost, že navrhovatelé v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny nepodali námitky či připomínky?*

[42] Rozšířený senát o předložených otázkách rozhodl usnesením ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116, do jehož výroku vtělil tyto právní věty: *I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu*. Současně výrokem IV. předmětného usnesení rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

[43] Nejvyšší správní soud následně nařídil na den 11. 1. 2011 nové ústní jednání, při němž se odpůrce připojil k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy a zpravidla netrval na svých argumentech obsažených ve vyjádření k návrhu. Soud přesto považoval za nutné se při jednání zabývat jednotlivými námitkami i vyjádřením odpůrce a posoudit objektivní soulad opatření obecné povahy se zákonem, neboť pouhá shoda stran řízení ohledně nutnosti zrušit napadené opatření obecné povahy není podle zákonné úpravy obsažené v s. ř. s. důvodem pro takové zrušení. Zvukový záznam z jednání je připojen na č. l. 180 soudního spisu; relevantní skutečnosti přednesené při jednání a

provedené důkazy jsou zohledněny níže v rámci přezkumu podmínek řízení a při posouzení důvodnosti návrhu.

[44] Po provedeném ústním jednání byla dne 13. 1. 2011 Nejvyššímu správnímu soudu doručena písemnost podepsaná Bc. M. B., členem zastupitelstva obce Moravany, jejímž obsahem je informace o předpokládaných škodách, které by vznikly zrušením napadeného opatření obecné povahy. Bc. B. rovněž upozornil na to, že svědek Ing. V. byl o změnách územního plánu dostatečně informován, protože se účastnil většiny veřejných projednávání a ve své výpovědi záměrně zkresloval tyto informace. Od roku 2006 se v celé obci vedla o změnách územního plánu čilá diskuse. Bc. M. B. není stranou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nedoložil plnou moc udělenou navrhovateli nebo pověření od odpůrce k zastupování v tomto řízení a současně zákonná úprava neumožňuje účast dalších osob v řízení (§ 101b s. ř. s.). Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud k citovanému podání nepřihlížel; považuje však za nutné dodat, že si uvědomuje dopad svého rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost. Tyto důsledky, které mohou mít pozitivní i negativní charakter, však nemohou převážit ústavní princip vázanosti soudů zákonem. Pokud jsou naplněny zákonné podmínky pro zrušení opatření obecné povahy, nemůže soud jen z důvodu možných nepříznivých dopadů takového rozsudku postupovat v rozporu se zákonem a rozhodnout opačně.

V.

Podmínky řízení a přípustnost návrhu

[45] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 - 34, dostupný na www.nssoud.cz). V rámci této části soud rovněž posoudil námitku nepřípustnosti návrhu vznesenou odpůrcem.

[46] Změna územního plánu se vydává dle § 55 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), formou opatření obecné povahy. Rovněž i územní plán obce Moravany schválený zastupitelstvem obce dne 10. 11. 1998, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou obce Moravany č. 1/1998 účinnou od 25. 11. 1998 a který je nyní posuzovaným opatřením obecné povahy (změnou č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu) měněn, je třeba v souladu se závěry Ústavního soudu považovat za opatření obecné povahy (viz nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, přístupné na http://nalus.usoud.cz).

[47] Návrhem je napadena změna č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany. Tyto tři změny se skládají z několika „dílčích“ změn. Konkrétně z měna č. 4 – druhá část zahrnuje dílčí změny 4.01, 4.04b, 4.04c, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10c, 4.10d. Změna č. 5 zahrnuje dílčí změnu 5.02. Změna č. 6 zahrnuje dílčí změny 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10, 6.11 a 6.12. O vydání změny č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany formou opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo

odpůrce na zasedání konaném dne 25. 6. 2009 usneseními č. 3.92009 – 3.36.2009. Opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce a pořizovatele (Městského úřadu Šlapanice) dne 12. 8. 2009 a sejmuta dne 28. 8. 2009. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 větou třetí správního řádu dne 27. 8. 2009. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.

[48] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (...) *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.* (...) *Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o 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.*“ (body 31, 34 a 37 usnesení).

[49] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]*ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“ (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59). V posledně cit. rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 - 93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 4 Ao 3/2009 - 97.

[50] Z výpisu z katastru nemovitostí předloženého soudu (list vlastnictví 1045) vyplývá, že pozemky parc. č. 1040/16 a 1040/22 a rodinný dům č. p. 390, který se nachází na pozemku parc. č. 1040/22, vše v katastrálním území Moravany u Brna, jsou ve společném jmění navrhovatele a) a Mgr. R. V. Tyto nemovitosti, ač samy neregulované napadeným opatřením obecné povahy, bezprostředně (přes silnici) sousedí s územím touto změnou regulovaným, konkrétně s dílčí změnou 4. 09a a na ní přímo navazujícími dílčími změnami 4.10a, 4.10b, 4. 10d, 4.10c, 4.09b a 6.01 (plochy všeobecného bydlení, smíšené plochy bydlení a občanského vybavení, plochy občanského a veřejného vybavení) včetně dílčí změny 4.04b upřesňující trasu komunikace ve východní části obce, a dílčí změny 6.10 – cyklotrasa. Ostatní dílčí změny jsou od předmětných nemovitostí vzdáleny vzdušnou čarou cca 300 až 1000 metrů. Podle výpisu z katastru nemovitostí (list vlastnictví 1383) jsou pozemky parc. č. 319/75, 319/99, 319/100 a 1424/60 a rodinný dům č. p. 543, který se nachází na pozemku parc. č. 319/100, vše v katastrálním území Moravany u Brna, ve společném jmění navrhovatelky b) a I. S. Tyto nemovitosti rovněž nejsou napadeným opatřením obecné povahy regulovány, avšak bezprostředně (přes silnici) sousedí s dílčí změnou 4. 09a a na ní přímo navazujícími dílčími změnami 4.10a, 4.10b, 4. 10d, 4.10c, 4.09b, 6.01, 4.04b a 6.10. Ostatní dílčí změny jsou od citovaných nemovitostí vzdáleny vzdušnou čarou cca 500 až 1000 metrů. Podle výpisu z katastru nemovitostí (list vlastnictví 60) je navrhovatelka c) vlastnicí pozemků parc. č. 390/57 a parc. č. 390/80 a rodinného domu č. p. 173, který je postaven na pozemku parc. č. 390/80, vše v katastrálním území Moravany u Brna. Tyto nemovitosti se nenacházejí v území řešeném napadeným opatřením obecné povahy a nejsou ani v bezprostředním sousedství některé dílčí změny. Většina dílčích změn je od nemovitostí navrhovatelky c) vzdálena cca 300 až 1200 metrů.

[51] Navrhovatelé tvrdí, že jsou napadeným opatřením obecné povahy zkráceni na svém právu na vlastnictví; v replice připojují právo na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Toto zkrácení spatřují zejména v negativních dopadech výstavby, v následných negativních vlivech vzhledem k minimální míře ploch občanské vybavenosti a v neúnosném dopravním zatížení obce. Mezi konkrétní dopady napadeného opatření obecné povahy navrhovatelé řadí např. trojnásobný přírůstek obyvatel do obce, vysoká hustota obyvatel, nárůst aut, málo veřejného prostoru, dojíždění za prací a studiem do Brna a z toho plynoucí dopravní kolapsy, z obce se stane sídliště přesunuté z Brna na periferii, snížení ceny nemovitostí apod.

[52] Navrhovatelé tedy konzistentně a dostatečně určitě tvrdí, že byli opatřením obecné povahy zkráceni na svých hmotných právech, jichž jsou nositeli. Nejvyšší správní soud již v minulosti připustil, že změnou územního plánu mohou být dotčeni vlastníci, jejichž nemovitosti by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, část VI.1., publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120). Z návrhu vyplývá, že v důsledku napadeného opatření obecné povahy by mělo v obci dojít ke ztrojnásobení počtu obyvatel v průběhu pěti let (s. 14 – 15 návrhu), vzhledem k nedostatečnému občanskému vybavení se navrhovatelé obávají, že dojde k suburbanizaci

krajiny a vytvoření satelitního městečka města Brna (s. 22) a počítá se s každodenním dojížděním do města Brna do zaměstnání, za službami a do škol (s. 28). Trojnásobný nárůst rezidentů obce Moravany migrujících za prací a službami mimo tuto obec (do města Brna) společně se značným rozsahem nově vymezených ploch určených k zastavění stavbami sloužícími k bydlení vede k závěru, že na základě napadeného opatření obecné povahy může dojít ke zvýšené stavební činnosti a nárůstu dopravy a s nimi spojenými imisemi nad míru obvyklou, což může mít negativní dopad do právní sféry zejména navrhovatelů a) a b) jako vlastníků nemovitostí sousedících bezprostředně s plochami určenými pro bydlení. V případě navrhovatelky c) dále nelze – přes větší vzdálenost od území řešených napadeným opatřením obecné povahy – *a priori* vyloučit, že v důsledku prudkého nárůstu obyvatel obce, stavební činnosti, nárůstu dopravy v obci a možné změně charakteru obce v satelitní městečko bude její právní sféra zasažena. Současně nejsou splněny podmínky pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť vzhledem k obsahu tvrzení navrhovatelů nelze bez bližšího, důkladného posouzení jejich tvrzení na podkladě skutkových zjištění dospět k závěru, že jsou zjevně neoprávněni podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Důvodnost jejich tvrzení může být posouzena až při věcném projednání návrhu. Upřít navrhovatelům aktivní žalobní legitimaci by bylo možné pouze tehdy, pokud by soud již z návrhu samotného bez jakýchkoliv pochyb dovodil, že opatřením obecné povahy zcela jistě nebyli zkráceni na svých právech. Takový závěr však bez věcného posouzení návrhu v daném případě možný není. Nejvyšší správní soud proto shledal podmínku aktivní žalobní legitimace v případě všech tří navrhovatelů za splněnou, přestože se ve vztahu k této otázce neztotožnil s jejich odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, neboť ten se týkal otázky, kdo může podávat námitky a kdo připomínky proti návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), nikoliv aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části k soudu.

[53] Argumenty odpůrce směřující proti aktivní procesní legitimaci navrhovatelů Nejvyšší správní soud neakceptoval. Z výše uvedené argumentace je zřejmé, že v případě navrhovatelů nejde o připuštění *actio popularis* ze strany soudu, nýbrž o reflexi možného a konzistentně tvrzeného dotčení vlastnických práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy, jež je jedinou podmínkou aktivní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Tvrzení navrhovatelů o dotčení jejich citovaných práv nelze *a priori* označit za obecná, paušální, nepodložená a nepředstavující reálné dotčení na právech, jak tvrdí odpůrce, aniž by se zdejší soud podrobně zabýval jednotlivými námitkami obsaženými v návrhu. Namítá-li odpůrce, že navrhovateli tvrzené dotčení na právech nekoresponduje s důvody návrhu s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 - 62, pravděpodobně tím tvrdí, že v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy nelze napadat procedurální pochybení při jeho přijímání. Toto usnesení však bylo překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, podle nějž je sice okruh navrhovatelů 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; to však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních pokud namítaná porušení procedury jsou taková, že *a priori* nevylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (body 40 a 41 usnesení). Nejvyšší správní soud zastává

v projednávaném případě názor, že tvrzené dotčení na právu vlastnickém, na právu na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí je myslitelné z důvodů, které navrhovatelé uvádí, přičemž i u tvrzených vad procedury přijímání napadeného opatření obecné povahy nelze *a priori* a bez dalšího vyloučit jejich vliv na právní sféru navrhovatelů. Namítá-li odpůrce, že navrhovatelé nespadají do žádné z kategorií obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 - 89, postačí odkázat na argumentaci v předchozím odstavci, z níž jednoznačně plyne, že navrhovatelé jsou v postavení osob, jejichž vlastnické právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území může být dotčeno aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem (a jeho změnami) tento plán připouští.

[54] Hovoří-li odpůrce v této souvislosti o pokusu „*třech fyzických osob o zásah do svrchované pravomoci zastupitelstva obce věcně rozhodnout (v samostatné působnosti základního územního samosprávného celku) o územním plánu obce*“, není zdejšímu soudu zřejmé, v čem by takový zásah měl spočívat. Navrhovatelé podaným návrhem realizují své ústavně zaručené právo na soudní ochranu vyplývající z článku 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, jež je konkretizováno zákonnou úpravou § 101a až 101d s. ř. s. Navrhovatelé ani Nejvyšší správní soud nemohou pozitivně rozhodnout na místo zastupitelstva obce Moravany, tj. přijmout změnu územního plánu a vymezit v ní příslušné funkční plochy a regulativy. Podáním návrhu rovněž nedošlo k odebrání pravomoci zastupitelstva obce schvalovat územní plán své obce a jeho změny, která i nadále vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona z roku 2006. Již vůbec není Nejvyššímu správnímu soudu jasné, jak by takový zásah do pravomoci mohl vzniknout tvrzením navrhovatelů, že hrozí změna obce Moravany na „střední město“. Z návrhu sice zřetelně vyplývá nesouhlas navrhovatelů s navrženým stavebním rozvojem obce, to však samo o sobě jako zásah do pravomoci zastupitelstva vnímat nelze. Označit nesouhlas navrhovatelů s přijatým řešením a tvrzené námitky týkající se procesu tvorby a zákonnosti napadeného opatření obecné povahy za zásah do pravomoci zastupitelstva obce považuje Nejvyšší správní soud za nepřípadné.

[55] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, v němž se, navrhovatelé domáhají zrušení celého napadeného opatření obecné povahy – změny č. 4 – druhá část, č. 5, č. 6 územního plánu obce Moravany – schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravany č. 3.9.-3.36.2009 dne 25. 6. 2009.

[56] S námitkou nepřípustnosti návrhu vznesenou odpůrcem se částečně vypořádal již rozšířený senát zdejšího soudu ve výše citovaném usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 -116. Odpůrce stavěl nepřípustnost návrhu na tom, že navrhovatelé v procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepodali námitky či připomínky, které odpůrce považuje za řádné opravné prostředky ve smyslu § 5 s. ř. s. Poukázal rovněž na koncentraci obsaženou v § 52 odst. 3 a 4 stavebního zákona z roku 2006. Rozšířený senát ve svém usnesení, jak již bylo zmíněno pod bodem IV. rozsudku, konstatoval, že podání námitek či připomínek není podmínkou pro podání návrhu podle § 101a s. ř. s. Z argumentace rozšířeného senátu je účelné připomenout následující body. Za prvé zákon takovouto podmínku aktivní legitimace (tj. podání námitek či připomínek) nestanoví. Procesní (návrhová legitimace), zkoumaná před tím, než se soud začne zabývat věcí samotnou, je podle zákona správně spojena jen s tvrzením o tom, že navrhovatel byl na

svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy. Za druhé rozšířený senát neshledal důvody pro extenzivní výklad podmínek procesní legitimace, a tedy pro zúžení přístupu k soudu, jednak proto, že by se soud musel alespoň z části zabývat věcí samou již ve fázi posuzování podmínek řízení, jednak proto, že by přijetím extenzivního výkladu podmínek řízení mohl v některých případech dojít k nesprávným závěrům o věci samé (k tomu blíže viz body 17 až 22 usnesení rozšířeného senátu).

[57] Ve věci rozhodující první senát ve světle argumentace rozšířeného senátu dodává, že je nemyslitelné, aby přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla v případě územního plánu nebo jeho změny omezována podáním námitek a připomínek jako opravných prostředků podle § 5 s. ř. s. Námitky a připomínky v procesu územního plánování totiž za řádné opravné prostředky proti přijatému územnímu plánu nebo jeho změně považovat nelze. Nejvyšší správní soud se na tomto místě ztotožňuje s argumentací navrhovatelů obsaženou v jejich replice – jednak se o podaných připomínkách nevydává rozhodnutí, jednak je okruh osob oprávněných podat námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 podstatně užší, než okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s. (trvání na vyčerpání námitky jako opravného prostředku by proto nutně vedlo k odepření přístupu k soudu u řady k návrhu oprávněných osob). Nejsou-li námitky a připomínky řádnými opravnými prostředky, pak ani jejich koncentrace obsažená v § 52 odst. 3 a 4 stavebního zákona z roku 2006 nemůže mít vliv na přípustnost návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s.

VI.

Posouzení důvodnosti návrhu

[58] Před vlastním přezkumem napadeného opatření obecné povahy považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že navrhovatelé a) a b) vlastní shora uvedené nemovitosti v obci Moravany ve společném jmění manželů, avšak návrh na zrušení opatření obecné povahy podali sami, tj. druhý z manželů návrh nepodal ani k němu nepřipojil svůj souhlas. Nejvyšší správní soud nicméně neshledal důvod pro zamítnutí návrhu navrhovatelů a) a b) pro nedostatek aktivní věcné legitimace, neboť judikatura zdejšího soudu již dovodila, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů (k podrobnější argumentaci k této otázce viz rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169, bod 86).

[59] V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již 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, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality

(kritérium přiměřenosti právní regulace). 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.

[60] Současně musel soud zohlednit usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 - 116. Rozšířený senát konstatoval (s výhradou neporušení práva, postupoval-li by soud při přezkumu opatření obecné povahy jinak, resp. by zkoumal problémové okruhy v jiném pořadí, než stanovuje algoritmus), že v případě prvních dvou otázek – pravomoci a příslušnosti správního orgánu – je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. U zbývajících tří kroků algoritmu pak nelze podle rozšířeného senátu stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky a výsledkem řízení před soudem, nýbrž tato skutečnost a její důvody musí být hodnoceny přísně podle okolností konkrétní věci. Ačkoliv je z argumentace rozšířeného senátu patrno, že neuplatnění námitek či připomínek v procesu pořizování opatření obecné povahy bude mít podstatný vliv zejména při řešení proporcionality přijatého opatření obecné povahy (body 26 a 34 usnesení), je zřejmě pro postup soudu při přezkumu opatření obecné povahy určující především úvaha obsažená v bodu 32 usnesení: *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“* V projednávaném případě tedy Nejvyšší správní soud vázán právním názorem rozšířeného senátu mohl bez dalšího přistoupit k přezkumu otázek pravomoci a působnosti odpůrce k vydání napadeného opatření obecné povahy; u zbývajících kroků algoritmu se pak musel zabývat otázkou procesní pasivity navrhovatelů při pořizování napadeného opatření obecné povahy.

[61] K prvnímu kroku algoritmu postačí konstatovat, že zastupitelstvo obce Moravany bylo na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona z roku 2006 nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu obce Moravany. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Navrhovatelé ostatně pravomoc odpůrce nijak nezpochybňovali.

[62] Další krok algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní

orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). V replice navrhovatelé tvrdili, že odpůrce překročil svou věcnou působnost tím, že pojal do svého územního plánu takové rozvojové plochy, které jsou svou povahou nadmístního významu, bez toho aby tyto plochy byly vymezeny v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Rozpor napadených změn územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací však stávající judikatura Nejvyššího správního soudu posuzuje jako rozpor se zákonem v rámci čtvrtého kroku algoritmu, nikoliv jako nedostatek působnosti (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185, publikovaný pod č. 1971/2010 Sb. NSS, bod 61), a proto se soud řečenou námitkou v této fázi přezkumu nezabýval. Z předloženého spisu dále nevyplývá, že by odpůrce jednal *ultra vires*: změny územního plánu se v převážené většině týkají změn funkčního využití území, dále jde o zrušení pásma hygienické ochrany zemědělského střediska, změny dopravního řešení, obnovu přírodních prvků – poldr, návrh cyklotrasy a zakreslení stávající čistírny odpadních vod a návrh na její rozšíření, to vše v rámci katastrálního území obce Moravany. Ze strany zdejšího soudu proto postačuje konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení.

[63] Námitky, jež navrhovatelé vtělili do svého návrhu, se týkají třetího a čtvrtého kroku algoritmu. Jelikož u převážné většiny těchto námitek se otázky porušení procesního a hmotného práva značně prolínají, nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelné v této věci rozlišovat mezi třetím a čtvrtým krokem algoritmu a přistoupil k posouzení všech zbývajících námitek navrhovatelů: hodnotil tedy, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, a zároveň, zda jeho obsah není se zákonem v rozporu. Nejprve se však zabýval pro věc určující otázkou, tj. odpůrcem namítanou procesní pasivitou navrhovatelů při pořizování napadeného opatření obecné povahy.

[64] V návrhu navrhovatelé jednoznačně uvedli, že v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepodali žádnou námitku ani připomínku a rovněž správní spis neobsahuje žádnou jejich aktivitu v tomto směru. Při jednání zástupkyně navrhovatelů a odpůrce potvrdili, že navrhovatelé a) a c) v obci dlouhodobě žijí a bydleli v ní po celou dobu procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy. V případě navrhovatelky b) odpůrce uvedl, že se do obce přistěhovala před třemi až čtyřmi lety; z výpisu z katastru nemovitostí na listu vlastnictví 1383 je patrné, že navrhovatelka b) se stala vlastnicí nemovitostí v obci spolu se svým manželem na základě kupní smlouvy, přičemž právní účinky vkladu vlastnického práva nastaly ke dni 20. 8. 2007. Veřejná vyhláška oznamující vystavení a veřejné projednání návrhu změn č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany byla vyvěšena dne 15. 4. 2009; námitky a připomínky bylo možno uplatnit nejpozději při veřejném projednání návrhu, které se konalo dne 3. 6. 2009. Navrhovatelka b) tedy nebyla přítomna fázi schválení pořízení jednotlivých změn a fázi zadání těchto změn, byla však obyvatelkou obce ve fázi zpracování a projednávání návrhu a podle názoru soudu měla dostatečný časový prostor seznámit se s navrhovanými změnami. Namítají-li navrhovatelé, že proces přijímání napadených změn probíhal chaoticky, lze jim částečně přisvědčit vzhledem k více zároveň projednávaných změn v různých fázích procesu pořízení. Nicméně chaotičnost procesu pořizování územně plánovací dokumentace by zdejší soud akceptoval jako objektivní překážku podání námitek či připomínek, nebylo-li by pro veřejnost možné se ve změnách zorientovat a zjistit, kdy lze podat námitky a připomínky. Tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo, o čemž

svědčí celá řada včas a řádně podaných námitek a připomínek od oprávněných subjektů, rozhodnutí o nichž, resp. jejichž vyhodnocení, je součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (na s. 2 až 7), jakož i vyjádření zástupkyně navrhovatelů a svědka Ing. J. V. při ústním jednání před soudem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelům nebránil žádný objektivní důvod v podání námitek nebo připomínek v procesu pořízení napadeného opatření obecné povahy.

[65] Konstatovaná procesní pasivita nemůže být zhojena tvrzením navrhovatelky c), že námitku (vyhodnocenou jako připomínku) podal její manžel (Ing. J. V.) – ten totiž není účastníkem tohoto řízení a z podání navrhovatelů vyplývá, že tento úkon činil sám za sebe. Rovněž nelze akceptovat tvrzení svědka Ing. V. při jednání, totiž že podával námitky za manželku, resp. za celou rodinu. V této věci je podstatné, že navrhovatelka c) je výlučnou vlastnicí nemovitostí v obci Moravany (viz bod 50 shora), tj. tyto nemovitosti nejsou ve společném jmění obou manželů. Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že *„[k] výlučnému majetku manžela (viz výjimky ze SJM, stanovené v § 143 ObčZ) nemá druhý manžel žádná práva. Právo výlučný majetek druhého manžela užívat, spravovat ho, disponovat s ním manžel nemá, pokud k tomu manželem-vlastníkem není zmocněn anebo nejde-li o běžnou záležitost ve smyslu § 21 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině (viz též publikaci Společné jmění manželů v teorii a v judikatuře. ASPI 2007, s. 98). Ohledně tohoto majetku vznikají mezi manžely v zásadě stejné právní vztahy jako mezi ostatními osobami.“* (rozsudek ze dne 17. 10. 2008, sp. zn. 22 Cdo 2437/2008, dostupný na www.nsoud.cz). Při ústním jednání před soudem svědek Ing. V. potvrdil, že k podání námitek za navrhovatelku c) neměl žádného zmocnění; současně podlé mínění soudu nelze v této situaci podání námitek podle § 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 označit za běžnou záležitost ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o rodině. K této úvaze vede soud především skutečnost, že navrhovatelka c) a Ing. J. V. se z hlediska stavebního zákona nacházeli v rozdílné procesní situaci: zatímco Ing. V. byl oprávněn podat k návrhu změn územního plánu pouze připomínky ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, navrhovatelce c) mohlo svědčit za splnění zákonem stanovených podmínek i právo podat námitky. Aktivita Ing. V. tedy nemá vliv na hodnocení procesní pasivity navrhovatelky c).

[66] Obdobně nemůže Nejvyšší správní soud přihlédnout ani k tomu, že navrhovatelé se aktivně účastnili příprav místního referenda, které se mělo vyjadřovat k navrhovaným změnám územního plánu obce Moravany. Místní referendum totiž stojí zcela mimo proces územního plánování a jeho účelem není tlumočit odpůrci konkrétní námitky a připomínky k procesním a hmotně právním nedostatkům návrhu změn územního plánu, umožnit mu na ně reagovat a případně změnu územního plánu modifikovat.

[67] Nejvyšší správní soud proto vážil, zda i přesto existuje závažný důvod, pro který by – v případě důvodnosti některé z navrhovateli předestřených námitek – mohl přistoupit ke zrušení části nebo celého napadeného opatření obecné povahy a porušit tak právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změn územního plánu a nyní tento změněný územní plán respektují. Rozšířený senát ve svém citovaném usnesení takové závažné důvody blíže nespecifikoval; z jeho argumentace však vyplývá, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Rozhodující první senát je přesvědčen, že za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a

hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení; proto se soud touto otázkou zabýval zvlášť u každé jednotlivé námitky.

[68] Nejvyšší správní soud ovšem nepřehlédl, že obsahem návrhu jsou i námitky, u nichž podání námitek a připomínek v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepřipadalo z povahy věci v úvahu. Jedná se o výtky ohledně postupu odpůrce při závěrečném schvalování opatření obecné povahy, tj. neschválení dílčí změny 4.01 (kterou soud s ohledem na vyjádření zástupkyně navrhovatelů při jednání posoudil v rámci námitky chaotičnosti procesu pořizování územně plánovací dokumentace) a porušení zákona o střetu zájmů a zákona o obcích. Do stejné kategorie lze zařadit i námitku navrhovatelů týkající se fyzických útoků na starostku obce. Těmito námitkami se proto Nejvyšší správní soud zabýval bez toho, aby musel, v případě jejich důvodnosti, shledat závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nebo jeho části.

A) Absence posouzení změn podle zákona č. 100/2001 Sb.

[69] Navrhovatelé namítají, že v případě změny č. 4 – druhá část mělo být provedeno zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. a v případě změn č. 5 a č. 6 považují za nepřezkoumatelná a v rozporu s obsahem spisu, se zákonem a směrnicemi stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, podle nichž předmětné změny nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., a nejsou proto předmětem posuzování ve smyslu § 10a a následujících téhož zákona. Odpůrce přesvědčení navrhovatelů nesdílí a poukazuje na to, že jednal v dobré víře v zákonnost a správnost stanovisek krajského úřadu.

[70] Zákon č. 100/2001 Sb. je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Směrnice v článku 3 odst. 2 a 3 uvádí následující: *2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů, a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS nebo b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice 92/43/EHS s ohledem na možný vliv na území. 3. Plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí.* Odkazovaná směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS) ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, v článku 4 odst. 2 stanoví: *S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:*

a) přezkoumání každého jednotlivého případu nebo b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem, zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10. V příloze II směrnice je pod bodem 10 Záměry v oblasti infrastruktury uvedeno mimo jiné následující: *a) Záměry rozvoje průmyslových oblastí. b) Záměry rozvoje měst, včetně výstavby obchodních center a parkovišť. e) Výstavba silnic, přístavů a přístavních zařízení, včetně rybářských přístavů (záměry neuvedené v příloze I).*

[71] Pro projednávaný případ bylo určující znění zákona č. 100/2001 Sb. po novele provedené zákonem č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) do 31. 12. 2006. V této době totiž probíhala fáze zadání jednotlivých změn územního plánu, tedy fáze, v níž měl pořizovatel územně plánovací dokumentace v souladu s § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. povinnost předložit zamýšlené změny příslušnému úřadu [orgánu kraje - 22 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb.] k posouzení z hlediska jejich vlivu jako koncepcí na životní prostředí (*Strategic Environmental Assessment – SEA*). Zákon č. 100/2001 Sb. v této době obsahoval jednak obecnou úpravu SEA v § 10a až 10h, jednak zvláštní úpravu pro posuzování územně plánovací dokumentace jako koncepce v § 10i.

[72] Ustanovení § 10a odst. 1, které vymezuje předmět SEA, stanoví, že předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí jsou koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zpracovávané ve vyjmenovaných oblastech; v případě koncepcí, u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, a v případě změn koncepcí pak navíc jen v situaci, kdy se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d zákona. Z této úpravy by bylo lze dovodit, že změna územního plánu obce podléhá tzv. zjišťovacímu řízení, pokud 1) sám územní plán, který je změnou měněn, stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. a/nebo 2) sama změna územního plánu stanovuje rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 bez ohledu na to, zda územní plán takový rámec stanovil. Pokud ani jedna z podmínek není naplněna (ani územní plán ani jeho změna nestanoví rámce pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona), zjišťovací řízení ani SEA se neprovádí. Tento výklad je nicméně problematický v tom, že příloha č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., jež je obrazem a upřesněním příloh č. I a II směrnice Rady 85/337/EHS, neobsahuje ve směrnici výslovně uváděné „záměry rozvoje měst“, jichž se navrhovatelé dovolávají. Z toho by vyplývalo, že územní plány obcí a jejich změny by mohly být předmětem zjišťovacího řízení pouze v případě, pokud by stanovily rámec např. pro zařízení ke skladování, úpravě nebo využívání nebezpečných odpadů, krematoria nebo sportovní areály na ploše nad 1 ha. Samotné rozšiřování ploch pro výstavbu bydlení – byť by se jednalo o desítky či stovky hektarů – by však zjišťovacímu řízení nepodléhalo, neboť takový záměr příloha č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. neobsahuje. Je přitom zřejmé, že vliv takového plánu nebo jeho změny na životní prostředí je nemalý.

[73] Nejvyšší správní soud se nicméně nedomnívá, že by bylo nutno vést úvahy o opomenutí zákonodárce, resp. o neúplné transpozici směrnice. Zákonná úprava totiž dává prostor pro eurokonformní výklad, a to právě díky zvláštnímu ustanovení § 10i ve znění do 31. 12. 2006. Podle druhého odstavce tohoto paragrafu platí, že *příslušný úřad provede*

zjišťovací řízení na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu. Ve světle citované úpravy směrnic 2001/42/ES a 85/337/EHS je třeba toto ustanovení vyložit tak, že příslušný úřad (zde orgán kraje) je v případě územně plánovací dokumentace obce povinen provést zjišťovací řízení vždy bez ohledu na to, zda předkládaná územně plánovací dokumentace stanoví rámec pro některý ze záměrů stanovených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Zjišťovací řízení ukončí orgán kraje písemným závěrem, jenž je součástí stanoviska orgánu kraje jako dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace. V písemném závěru buď stanoví nutnost posouzení vlivů koncepce na životní prostředí a podmínky tohoto posouzení, nebo konstatuje, že územní plán nebo jeho změna takovému posuzování nepodléhá (§10i odst. 2 až 4 zákona č. 100/2001 Sb.). Nebude-li na základě výsledků zjišťovacího řízení územně plánovací dokumentace posuzována z hlediska jejích vlivů na životní prostředí (nejde o koncepci), stíhá orgán kraje povinnost uvést v závěru zjišťovacího řízení důvody, pro které není posuzování podle tohoto zákona požadováno (§ 10d zákona č. 100/2001 Sb. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009 - 111; nutnost uvést tyto důvody vyplývá i z požadavku na odůvodnění stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace, jehož je příslušný závěr zjišťovacího řízení součástí – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010 - 130).

[74] Na základě předestřeného výkladu relevantních norem zákona č. 100/2001 Sb. posoudil Nejvyšší správní soud postup odpůrce, resp. pořizovatele, a Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve vztahu k jednotlivým napadeným změnám. Samo opatření obecné povahy k otázce SEA obsahuje v příloze č. 2 pod bodem A.22 text: *„Návrh změny č. 4 (druhá část) a ž č. 6 ÚP obce Moravany nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 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. Není tedy předmětem posuzování ve smyslu § 10a a následujících zákona č. 100/2001 Sb. Tím není dotčena povinnost posouzení pro konkrétní záměry, které by svými parametry naplnily některý z bodů přílohy č. 1 citovaného zákona, v režimu posuzování záměrů podle uvedeného zákona.“*

[75] V případě změny č. 4 není ze spisu zřejmé, že by tato změna byla předložena krajskému úřadu k posouzení případného vlivu koncepce na životní prostředí; odpůrce přitom při ústním jednání před soudem potvrdil, že k takovému předložení nedošlo, a krajský úřad se proto jejím posouzením z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. vůbec nezabýval. Soudu tak nezbývá než konstatovat, že tímto postupem odpůrce, resp. pořizovatele, došlo k porušení § 10i odst. 1 a 2 zákona č. 100/2001 Sb., a napadené opatření obecné povahy tak nebylo v této části vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem a je dán důvod pro jeho zrušení v rozsahu změny č. 4 – druhá část.

[76] V případě změny č. 5 krajský úřad vydal stanovisko dne 27. 4. 2005, čj. JMK 8373/2005/OŽP/Kb, v němž uvedl následující: *„Návrh zadání změny č. 5 ÚPN SÚ Moravany nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 uvedeného zákona a není tedy předmětem posuzování ve smyslu ustanovení § 10a a následujících zákona č. 100/2001 Sb.“* Změna č. 5 byla schválena pouze v rozsahu dílčí změny 5.02 – rozšíření ploch pro výstavbu v jižní části obce (rozsah 3,4 ha). Navrhovatelé tvrdí, že tato změna

měla podléhat zjišťovacímu řízení, neboť stanoví rámce pro záměr odpovídající bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Z výše uvedeného výkladu je zřejmé, že krajský úřad byl povinen vést v případě změny č. 5 územního plánu obce Moravany zjišťovací řízení podle kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb. zakončené písemným odůvodněným závěrem. Jestliže takto nepostupoval, je jeho stanovisko nezákonné. Nezákonné je pak i samo opatření obecné povahy, které je na chybném stanovisku krajského úřadu založeno, a je dán důvod pro jeho částečné zrušení v rozsahu změny č. 5.

[77] V případě změny č. 6 je situace obdobná změně č. 5. Také zde vydal krajský úřad stanovisko dne 15. 5. 2006, čj. JMK 47189/2006, v němž uvedl: „*Návrh zadání změny č. 6 územního plánu obce Moravany nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 uvedeného zákona a není tedy předmětem posuzování ve smyslu ustanovení § 10a a následujících zákona č. 100/2001 Sb. Tím není dotčena povinnost posouzení pro konkrétní záměry, které svými parametry naplní některý z bodů přílohy č. 1 citovaného zákona, v režimu posuzování záměrů podle uvedeného zákona (týká se zejména záměrů umisťovaných do ploch výroby a skladů – změny č. 6.02, návrhové plochy dopravy pro parkování a garážování – změna č. 6.06).*“ Podle navrhovatelů dílčí změny 6.01, 6.04 a 6.08 měly rozšířit plochy pro bydlení, což stanoví rámec pro záměr rozvoje obce Moravany podle bodu 10 písm. b) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Dílčí změna 6.02 obsahuje rozšíření ploch výroby a skladů v trati Brněnské Lány o 6,15 ha, a tedy stanovuje rámec pro záměr rozvoje průmyslové oblasti dle bodu 10 písm. a) přílohy II směrnice 85/337/EHS. Podle názoru Nejvyššího správního soudu dílčí změna 6.02 skutečně obsahuje rámec pro záměr uvedený v bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. (skladové komplexy o výměře přesahující 3000 m2 zastavěné plochy a zřejmě i parkoviště), což krajský úřad uvedl i ve svém stanovisku. Bez ohledu na tento závěr však v souladu se shora uvedenou argumentací byl krajský úřad i zde povinen vést zjišťovací řízení podle kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona č. 100/2001 Sb. zakončené písemným odůvodněným závěrem. Jestliže takto nepostupoval, je jeho stanovisko nezákonné. Nezákonné je pak i samo opatření obecné povahy, které je na chybném stanovisku krajského úřadu založeno, a je dán důvod pro jeho částečné zrušení v rozsahu změny č. 6.

[78] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky navrhovatelů jsou důvodné, hodnotil, zda je zde dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy ve smyslu usnesení rozšířeného senátu. Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. případně ve spojení s relevantními ustanoveními přílohy II směrnice 85/337/EHS, je třeba považovat za kogentní normy, které vyjadřují zájem na ochraně životního prostředí a zejména zájem na zachování udržitelného rozvoje společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů (§ 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Tyto normy v duchu základní zásady ochrany životního prostředí, podle níž nesmí být území zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení (§ 11 zákona č. 17/1992 Sb.), zajišťují v souladu s § 17 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb. vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Je totiž nepochybné, že územně plánovací dokumentace a její změny mají na životní prostředí obecně značný vliv. Současně je zřejmé, že procedura SEA (včetně případného zjišťovacího řízení) zásadním způsobem

předurčuje průběh procesu přijímání opatření obecné povahy i jeho obsah (např. uložením povinnosti zpracovat varianty konceptu řešení územně plánovací dokumentace).

[79] Zmiňované veřejné zájmy byly v projednávaném případě těžce narušeny; zejména v případě změny č. 4 – druhá část, kdy došlo k úplné ignoraci citovaných norem. S ohledem na velký rozsah přijímaných změn (území o výměře cca 45 ha), na cíl změn, jímž je razantní zvýšení počtu obyvatel v obci a s ním spojené možné negativní vlivy na životní prostředí, a na způsob jejich přijímání formou *salami slicing* (tj. salámovou metodou po částech a nikoliv formou jedné jediné změny), která může orgánům ochrany životního prostředí značně ztěžovat jejich funkci, má Nejvyšší správní soud za to, že zde existuje závažný důvod, proč může narušit právní jistotu těch, kteří jednají v důvěře v přijaté změny. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nedodržení výše citovaných kogentních norem musí vést bez dalšího ke zrušení celého opatření obecné povahy.

B) Odůvodnění opatření obecné povahy neobsahuje vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch (rozpor s § 55 odst. 3 a § 5 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006)

[80] Podle navrhovatelů v rozporu s § 55 odst. 3 a § 53 odst. 5 písm. d) ve spojení s § 55 odst. 2 nového stavebního zákona jakož i s přílohou č. 7 část II k vyhlášce č. 500/2006 Sb. odůvodnění změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 neobsahuje vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Odpůrce byl ve svém písemném vyjádření přesvědčen, že dostatečně prokázal a odůvodnil nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.

[81] Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Podle § 53 odst. 5 písm. d) použitého přiměřeně podle § 55 odst. 2 téhož zákona je součástí odůvodnění změny územního plánu zpracované pořizovatelem vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Z těchto ustanovení zákona jednoznačně vyplývá povinnost pořizovatele změny prokázat využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch a příslušnou změnu v textové části v tomto ohledu odůvodnit (odkaz navrhovatelů na část II přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je nepřípadný, neboť ta uvedenou problematiku neupravuje).

[82] Nejvyšší správní soud však musel zohlednit skutečnost, že podstatná část pořizování všech tří změn územního plánu obce Moravany probíhala za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a jeho prováděcích předpisů, který obdobné požadavky na odůvodnění změny územního plánu nepožadovaly. Podle přechodného ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 platí, že územní plány obcí, regulační plány a jejich změny, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Bylo proto na místě řešit otázku, nakolik byl pořizovatel povinen zohlednit úpravu novou.

[83] K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73: *„K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že smysl citovaného přechodného zákonného ustanovení zjevně spočívá v tom, aby se - na straně jedné - parametry nové zákonné úpravy plně vztahovaly i na změny územních plánů, jejichž pořizování bylo zahájeno ještě před 1. 1. 2007. Na straně druhé nicméně zákonodárce respektoval určitou fázovitost pořizování územních plánů a relativní ukončenost těchto jednotlivých fází, jejichž opětovné „otevírání" dané potřebou uvedení do souladu s novou zákonnou úpravou by vedlo ke zbytečnému prodloužení a k prodražení celého tohoto procesu. Lze tak konstatovat, že citovaný právní názor krajského úřadu zmíněné zákonné úpravě neodpovídá a v tomto směru je kritický názor navrhovatelů zcela namístě. Jako rozhodující pro posouzení důvodnosti této námitky se totiž v daném případě jeví stanovení toho, v jaké fázi pořizování územního plánu došlo k nabytí účinnosti nového stavebního zákona. Z dříve provedené rekapitulace věci plyne, že o pořízení předmětné změny územního plánu bylo rozhodnuto zastupitelstvem obce Jistebnice dne 31. 3. 2005, tzn. ještě za účinnosti „starého" stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Podle tohoto zákona součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem nemuselo být vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch a je proto zcela logické, že k němu v této fázi ani nedošlo. Dalším důležitým okamžikem je z tohoto hlediska datum 7. 9. 2006, kdy stejný orgán obce schválil upravené zadání změny územního plánu, tzn. rovněž ještě za účinnosti „starého" stavebního zákona. Za účinnosti „starého" stavebního zákona tak proběhlo zadání původní i upravené územně plánovací dokumentace a také vyžádání stanovisek dotčených správních orgánů. V době nabytí účinnosti „nového" stavebního zákona tak proběhla již pouze „fáze" veřejného projednání návrhu změny územního plánu a jeho následné schválení zastupitelstvem. Lze proto uzavřít, že tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud totiž vychází z úvahy, že prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch je fáze, která musí být situována hned na počátek příslušného řízení o územním plánu. Lapidárně řečeno: zkoumání toho, zda vůbec je nutno provést změnu územního plánu s ohledem na konkrétní podmínky v určité lokalitě, je smysluplné jedině v samotném úvodu tohoto procesu, neboť otázka po samotné potřebnosti takové změny je logická hned na začátku, ještě předtím, než jsou pokládány další relevantní otázky, týkající se její technické proveditelnosti a souladu s jinými zájmy a hledisky. Proto také zákon č. 183/2006 Sb. (§ 55 odst. 3) hovoří o tom, že takovéto stanovisko musí být již součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem. Jestliže tedy v daném případě povinnost vyhodnotit účelné využití zastavěného území a vyhodnotit potřeby vymezení zastavitelných ploch do zákona „přibyla" až v době, kdy tento návrh změny územního plánu byl již zpracován a vyhodnocen, má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o činnost ukončenou před nabytím účinnosti zákona č. 183/2006 Sb. Ve smyslu jeho přechodného ustanovení § 188 odst. 3, která se posuzuje podle dosavadních předpisů, tzn. podle „starého" stavebního zákona. Zdejší soud se tak neztotožňuje s argumentací navrhovatelů, podle níž zpracování změn návrhu bylo ukončeno teprve dne 16. 7. 2007, kdy došlo k jeho veřejnému projednání. Podle ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 se totiž veřejné projednání koná o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu, což nelze rozumně vyložit jinak, než že v této fázi je jeho pořizování v zásadě ukončeno, a následně připadá v úvahu již jen vyhodnocení výsledků projednání, zapracování námitek, příp. jeho úprava podle stanovisek dotčených orgánů. Výklad navrhovatelů by tak ve svých důsledcích vedl k tomu, že podle „nového" stavebního zákona by se posuzovaly prakticky všechny činnosti, provedené před nabytím jeho účinnosti, což neodpovídá znění a smyslu ustanovení § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb."*

[84] Z citovaného rozsudku druhého senátu je zřejmé, že odpůrce musí svou úvahu ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 učinit na počátku řízení o územním plánu, tj. musí být obsažena nejpozději v návrhu územního plánu zpracovávaného pořizovatelem podle § 50 odst. 1 téhož zákona. Pokud byl tento návrh zpracován za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 a za účinnosti nové úpravy proběhla již jen fáze veřejného projednání o upraveném a posouzeném návrhu a schválení návrhu, nelze požadavek § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 aplikovat.

[85] Z dopisu odpůrce adresovanému Městskému úřadu Šlapanice ze dne 28. 12. 2006 vyplývá, že ke konci účinnosti stavebního zákona z roku 1976 bylo schváleno zadání změn č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6, přičemž odpůrce tímto dopisem žádal předmětný městský úřad jako pořizovatele podle nového stavebního zákona z roku 2006 o zpracování návrhů těchto změn. V oznámení ze dne 14. 8. 2007, čj. SÚ/52615-07/2109-2007/BAB, pak Městský úřad Šlapanice oznamuje konání společného jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 o návrhu změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 dne 6. 9. 2007, přičemž výslovně odkazuje na přechodná ustanovení § 188 odst. 3 a 4 téhož zákona. Z těchto dokumentů podle zdejší soudu jednoznačně plyne, že návrh podle § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 byl zpracován pořizovatelem již za účinnosti nové právní úpravy, a proto musel obsahovat prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[86] Napadené opatření obecné povahy neobsahuje samostatnou část věnující se této problematice; pouze v příloze č. 2 v části týkající se zemědělského půdního fondu je na s. 34 uvedeno následující: *„[i] když některé navrhované plochy pro zástavbu dle dosud platného ÚPO nebyly v obci dosud vyčerpány, je nutno zajistit další plochy pro rozvoj. Důvodem jsou majetkoprávní vztahy – pokud vlastník stavební parcely parcelu pro zástavbu neprodá, je až do změny jeho rozhodnutí tato parcela nezastavitelná.“* Takto paušálně pojaté vysvětlení nemůže podle názoru soudu dostát požadavkům § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, neboť z něj nelze seznat, jaké konkrétní již vymezené zastavitelné plochy nelze využít a z jakého důvodu, a již vůbec nedává uspokojivou odpověď na otázku, proč je třeba vymezit zastavitelné plochy nové. Odpůrce tedy v rozporu se zákonem neprokázal nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.

[87] I v tomto případě Nejvyšší správní soud hodnotil, zda existuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy pro porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Citovaná norma je promítnutím principu ochrany nezastavěného území, jenž vyjadřuje jeden z cílů územního plánování, jímž je ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a přitom chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Kogentní ustanovení § 55 odst. 3 citovaného zákona tedy vyjadřuje zásadní zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny; současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy.

[88] Napadené opatření obecné povahy je s artikulovanými zájmy v příkrém rozporu nejen tím, že nijak nezdůvodňuje nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a

potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, ale zejména tím, že převážná část ploch, které jsou napadeným opatřením obecné povahy nově vymezeny, jsou právě plochami zastavitelnými. Jinými slovy výstavba, pro niž opatření obecné povahy vytváří podmínky vymezením zastavitelných ploch v rozporu se zákonem, je natolik masivní, že je třeba konstatovat existenci závažného důvodu, pro který je nutno napadené opatření obecné povahy zrušit.

C) Nesplnění podmínek pro zábor zemědělského půdního fondu, nejednoznačná etapizace výstavby

[89] Navrhovatelé brojí proti stanoviskům Ministerstva životního prostředí a na ně navazujícím stanoviskům Krajského úřadu Jihomoravského kraje týkajícím se ochrany zemědělského půdního fondu, které jsou dle jejich mínění nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Podle navrhovatelů dále nebylo s Ministerstvem životního prostředí konzultováno rozšíření dílčí změny 6.02 a zařazení nové dílčí změny 6.12 a stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje k těmto změnám je nepřezkoumatelné. Rovněž namítají neurčitost etapizace výstavby; z napadeného opatření obecné povahy není zřejmé, které dílčí změny spadají do jednotlivých etap. Podle písemného vyjádření odpůrce byla respektována všechna stanoviska orgánů ochrany zemědělského půdního fondu; etapizace výstavby je srozumitelná a jednoznačná. Navrhovateli tvrzené skutečnosti se navíc nemohly nijak dotknout jejich právní sféry.

[90] Podle § 4 zákona č. 334/1992 Sb. je nutno *pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, nutno zejména a) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, b) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu, c) při umisťování směrových a liniových staveb co nejméně ztěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu, d) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle schváleného plánu rekultivace*. Podle § 5 odst. 1 téhož zákona platí, že *aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením*. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení *orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu* (toto ustanovení prošlo terminologickou novelou v souvislosti s přijetím stavebního zákona z roku 2006; pro účely jeho výkladu v tomto případě však nepodstatnou).

[91] Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. v článku II odst. 1 stanoví, že *v případě, že orgán ochrany ZPF uděluje souhlas k návrhu územně plánovací dokumentace nebo územně plánovacích podkladů (dále jen „dokumentace"), která zahrnuje větší plochu odnímané půdy, než ke které má působnost při udělování souhlasu podle § 9 zákona (§ 14, § 15, § 17 zákona), projedná tento návrh s orgánem ochrany ZPF příslušným k vydání souhlasu s odnětím půdy*. Třetí odstavec tohoto článku pak uvádí, že *orgán ochrany ZPF při posuzování předložené dokumentace hodnotí zejména: a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném území obce; b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce; c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk; d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci; e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce; f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území; g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní; h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.); i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám; j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení; k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami (dále jen BPEJ) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy*.

[92] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval charakterem metodického pokynu. Vyšel přitom ze své judikatury týkající se pokynů pro daňovou správu vydávaných Ministerstvem financí, neboť se jedná o srovnatelný institut. Předně je třeba konstatovat, že předmětný metodický pokyn není právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat orgány ochrany zemědělského půdního fondu podrobené řídící pravomoci Ministerstva životního prostředí [§ 17 písm. e) až h) zákona č. 334/1992 Sb.]. Tento vnitřní předpis ministerstva nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídící pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Je přitom zřejmé, že účelem a smyslem metodického pokynu je sjednotit, reflektovat či zavést jednotnou správní praxi, podle níž mají orgány ochrany zemědělského půdního fondu postupovat. Pokud tedy Ministerstvo životního prostředí v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy vydalo metodický pokyn, jímž podrobněji upravilo postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlil. (čl. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS).

[93] Ve světle těchto úvah hodnotil Nejvyšší správní soud námitky přednesené navrhovateli. Pokud jde o jejich výtky vůči stanoviskům Ministerstva životního prostředí, poukazuje soud na § 17a písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., podle nějž souhlas podle § 5 odst. 2 téhož zákona v projednávaném případě poskytuje krajský úřad. Metodický pokyn zde pouze váže krajský úřad povinností projednat věc s ministerstvem v případě, kdy územně plánovací dokumentace zahrnuje větší plochu, než ke které má krajský úřad působnost podle § 9 zákona č. 334/1992 Sb. (tj. zahrnuje-li územně plánovací dokumentace pozemky o ploše větší než 10 ha). Z této úpravy plyne, že odpovědným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu je krajský úřad. Podle čl. II odst. 3 metodického pokynu ministerstvo nevydává žádné stanovisko, ale věc s ním má být pouze „projednána". Z tohoto pohledu je zcela nerozhodný obsah stanovisek ministerstva (to nemá ani povinnost se v rámci projednání vyjadřovat k jednotlivým hlediskům uvedeným v čl. II odst. 3 metodického pokynu), naopak určující je obsah stanoviska krajského úřadu, který je příslušným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. Veškeré námitky navrhovatelů směřující proti „stanoviskům" Ministerstva životního prostředí vydaných v této věci jsou proto nedůvodné.

[94] Dále se tedy soud věnoval pro věc určujícím stanoviskům krajského úřadu. Stanovisko krajského úřadu podle § 5 odst. 2 je stanoviskem dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 (*Dotčené orgány vydávají pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona*). Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62, www.nssoud.cz, je stanovisko podle zákona č. 334/1992 Sb. závazným stanoviskem, resp. závazným podkladem pro územní plán (jeho změnu). *„[Z]astupitelstvo obce není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce. Pokud je totiž stanovisko závazným podkladem pro územní plán, nemůže se od něho zastupitelstvo při tvorbě územního plánu odchýlit a územní plán vydat v rozporu s tímto stanoviskem. (...) Nic na tom nemění skutečnost, že stanoviska byla dotčenými orgány vydána ještě za účinnosti starého stavebního zákona, neboť ke zpracování návrhu a následně vydání územního plánu došlo až za účinnosti nového stavebního zákona. V souladu s jeho přechodnými ustanoveními (§ 188 odst. 2 tohoto zákona) tak bylo od 1. 1. 2007 třeba postupovat podle nového stavebního zákona, tj. včetně ust. § 4 odst. 2 a § 54 odst. 2, z nichž závaznost stanovisek dotčených orgánů jednoznačně vyplývá. Na stanoviska dotčených orgánů přitom jako na „ukončené činnosti" ve smyslu § 188 odst. 2, věty za středníkem, stavebního zákona lze nahlížet pouze v tom směru, že je není třeba od dotčených orgánů již znovu vyžadovat, nikoli tak, že by byla posuzována podle starého stavebního zákona. Stanoviska dotčených orgánů se totiž týkají celého procesu tvorby a schvalování územního plánu, což mj. plyne z § 54 odst. 2 stavebního zákona, který zapovídá zastupitelstvu vydání územního plánu, který by byl v rozporu se stanovisky dotčených orgánů."* Správností stanoviska se Nejvyšší správní soud zabývá v rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem.

[95] Nejvyšší správní soud již dovodil, že stanovisko dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 musí být odůvodněno, mimo jiné proto, aby ho správní soud vůbec mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkumu opatření

obecné povahy (viz § 154 ve spojení s přiměřeným použitím § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010 - 130). S ohledem na výše dovozenou vázanost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu metodickým pokynem a na v něm obsažená kritéria, jež má tento orgán hodnotit při posuzování územně plánovací dokumentace, je nasnadě, že by se měl příslušný orgán ve svém stanovisku především zabývat těmito kritérií a uvést k nim své závěry.

[96] Krajský úřad Jihomoravského kraje v II. stanovisku k návrhu změny č. 4 (druhá část) a změny č. 5 územního plánu obce Moravany ze dne 22. 12. 2006, čj. JMK 161752/2006 zkonstatoval obsah stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2006, čj. 1652/640/06, 41922/ENV/06, a následně v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. udělil *„souhlas se změnami č. 4.04b, 4.09a, 4.09b, 4.10a, 4.10b, 4.10c, 4.10d předloženého návrhu změny č. 4 (druhá část) a změny č. 5 územního plánu obce Moravany u Brna s dodržením etapizace navržené orgánem ochrany ZPF MŽP.“* Stanovisko tedy neobsahuje žádnou úvahu ohledně hledisek, které stanoví metodický pokyn, ani jiným způsobem nezdůvodňuje svůj závěr. Jelikož takové stanovisko nelze vůbec podrobit soudnímu přezkumu z hlediska jeho zákonnosti, je nutné dospět k závěru, že citované stanovisko krajského úřadu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[97] V koordinovaném stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 1. 11. 2007, čj. JMK 143653/2007, které zahrnovalo i změnu č. 6 územního plánu, krajský úřad odkázal na stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 10. 2007, čj. 2863/640/07, 69299/ENV/07 (to neshledalo nové podstatné skutečnosti a odkázalo na předchozí stanovisko ze dne 15. 12. 2006) a v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. udělil *„souhlas s výše uvedenými lokalitami předloženého návrhu změn č. 4 – druhá část, 5, 6 územního plánu obce Moravany.“* Ani zde není bližší odůvodnění tohoto závěru a obdobně jako u předchozího stanoviska je proto třeba konstatovat jeho nepřezkoumatelnost. Navrhovatelé dále namítají, že krajský úřad měl s Ministerstvem životního prostředí konzultovat nejen plochy, které spolu funkčně souvisí, ale i další dílčí změny – 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10. K tomu zdejší soud uvádí, že podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Rovněž metodický pokyn hovoří v čl. II odst. 1 a 3 o územně plánovací dokumentaci jako celku a nikoliv o některých jejích částech či funkčně souvisejících plochách. Z toho soud usuzuje, že krajský úřad stíhala povinnost – jsou-li naplněny podmínky čl. II odst. 1 metodického pokynu – projednat s Ministerstvem životního prostředí celou změnu územního plánu: krajský úřad není oprávněn k úvaze, které části územně plánovací dokumentace ministerstvu předloží a které nikoliv. Vzhledem k závaznosti metodického pokynu se proto krajský úřad dopustil vady řízení, pokud s ním projednal pouze funkčně související plochy.

[98] Konečně dne 1. 4. 2008 vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje koordinované stanovisko k dohodě o doplnění návrhů změn č. 4 – druhá část, 5, 6 územního plánu obce Moravany, čj. JMK 37686/2008, v němž souhlasil s rozšířením dílčí změny 6.02 a s novou dílčí změnou 6.12. Toto stanovisko opět není nijak odůvodněno, a je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navíc je ze spisu zřejmé, že rozšíření dílčí

změny 6.02 a nová dílčí změna 6.12 nebyla projednána s Ministerstvem životního prostředí. Jakkoliv tyto plochy nedosahují limitu 10 ha, při kterém je krajský úřad povinen věc s ministerstvem projednat, považuje Nejvyšší správní soud i tento postup krajského úřadu za nezákonný. Nepředložení věci ministerstvu je totiž v podstatě důsledkem již výše zmiňované salámové metody: pokud by byly změny územního plánu projednávány jako jeden celek, byly by i změny 6.02 a 6.12 předmětem projednání s ministerstvem. Jestliže k rozšíření změny 6.02 a doplnění změny 6.12 došlo až poté, co byla předchozí část změn územního plánu s ministerstvem projednána, měl se krajský úřad zabývat všemi změnami (a projednat je opětovně s ministerstvem) a nikoliv se omezit jen na nové dvě dílčí změny.

[99] Jelikož výtky navrhovatelů vůči stanoviskům a postupu krajského úřadu shledal Nejvyšší správní soud důvodnými, zabýval se existencí zásadního důvodu pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. je zemědělský půdní fond *základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí*. Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je patrný i z § 4 odst. 1 téhož zákona, podle nějž je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu. Zákonodárce zde vychází ze základní skutečnosti, která determinuje vysokou ochranu zemědělského půdního fondu, tj. že zemědělské půdy i půdy dočasně neobdělávané je omezené množství, a je na ní přitom závislá rostlinná i živočišná výroba. K ochraně tohoto zásadního veřejného zájmu jsou zákonem povolány správní orgány, které mj. uplatňují svá stanoviska k územně plánovací dokumentaci podle § 5 odst. 2 zákona. Jestliže orgán ochrany zemědělského půdního fondu při posuzování územně plánovací dokumentace v rozporu s principy vyplývajícími z § 1 odst. 1 a § 4 odst. 1 citovaného zákona jakož i v rozporu s povinnostmi kladenými na něj metodickým pokynem v této ochraně selže, jedná se o zásadní porušení norem, které má podstatný vliv na obsah opatření obecné povahy. Je ovšem třeba připomenout, že výraznou roli v takovém případě hraje i způsob přijímání změn územně plánovací dokumentace, konkrétně použití již výše kritizované salámové metody.

[100] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že napadené opatření obecné povahy vytváří podmínky pro zábor nadprůměrně úrodné půdy, jejíž většina spadá do I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Podle přílohy metodického pokynu jsou do I. třídy zemědělské půdy zařazeny *bonitně nejcennější půdy v jednotlivých klimatických regionech, převážně v plochách rovinných nebo jen mírně sklonitých, které je možno odejmout ze zemědělského půdního fondu pouze výjimečně, a to převážně na záměry související s obnovou ekologické stability krajiny, případně pro liniové stavby zásadního významu*. S ohledem na tuto skutečnost, kterou krajský úřad ve svých stanoviscích vůbec nereflektoval, jakož i na rozsah předpokládaného záboru zemědělského půdního fondu a na důsledky vyplývající z použití salámové metody, je zde dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud ovšem závěrem zdůrazňuje, že ochrana zemědělského půdního fondu není v žádném případě absolutní a vždy je třeba hledat spravedlivou rovnováhu všech zájmů v daném území (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS).

[101] Navrhovatelé v této souvislosti namítali rovněž nejednoznačnost etapizace výstavby; odpůrce ji naopak ve svém vyjádření považoval za jednoznačnou a srozumitelnou. Podle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 je etapizace, tj. určení pořadí změn v území, jedním z cílů územního plánování. Podle bodu I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je etapizace jednou z (fakultativních) náležitostí územního plánu. Etapizací se podrobněji zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185: „*Nejvyšší správní soud má za to, že etapizace výstavby je důležitou součástí územního plánování, která umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby. To platí tím spíše v situaci kdy jsou k zastavění navrženy plochy, které jsou fakticky pole, bez možnosti přístupu po stávajících veřejných komunikacích a bez kanalizace a dalších nezbytných sítí. Rovněž časové omezení výstavby domů určených k bydlení na některých plochách na pozdější dobu je obvykle velmi rozumné a slouží k rozložení výstavby do delšího období a k jejímu soustředění na určité plochy (zabránění chaotické výstavbě ihned a všude). Etapizace tak směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudovávání a přebudovávání pro potřeby později stavěných budov.*“

[102] Napadené opatření obecné povahy obsahuje vymezení etapizace v příloze č. 1 pod bodem A. 11 s následujícím textem: „*Při realizaci zástavby dle změn č. 4 druhá část je nutno postupovat po etapách. Důvodem je zejména kvalitní zemědělský půdní fond v Moravanech a potřeba jej zabírat nejprve ve vazbě na stávající zástavbu obce a na zástavbu města Brna. V I. etapě výstavby v Moravanských Lánech (2007 – 2010) bude realizována sběrná místní komunikace, která plochy vymezí – zastavovány budou nejprve plochy mezi stávající zástavbou obce a touto komunikací. Dále budou v I. etapě výstavby realizovány objekty rodinných a bytových domů v severovýchodní části lokality č. 6.01, ve vazbě na stávající zástavbu města Brna. Podmínkou výstavby je řešení okružních křižovatek v I. etapě (jejich detailní řešení bude předmětem podrobnější projektové dokumentace) a zároveň realizace mateřské školy (cca 2009). Její situování je dle regulativů pro platný územní plán možné jak v plochách občanského vybavení, tak na plochách bydlení a plochách smíšených. Až po vyčerpání 80 % těchto ploch bude možno přikročit k realizaci II. etapy výstavby, viz výkresová část (2009 – 2010).*“ Etapizace je rovněž zakreslena v grafické části opatření obecné povahy tak, že plochy zahrnuté do druhé etapy výstavby jsou vyšrafovány (4.09b, 4.10b, 4.10c, 4.10d, část plochy 6.01).

[103] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že pro posouzení srozumitelnosti a jednoznačnosti etapizace nejsou rozhodná stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, nýbrž citovaný obsah napadeného opatření obecné povahy (tedy jak byla stanoviska zohledněna), neboť ten je pro její průběh určující. Pokud navrhovatelé namítají, že časové vymezení etap nebylo ke dni schválení opatření obecné povahy aktuální, lze jim dát za pravdu. Nicméně jsou-li v napadeném opatření obecné povahy vyjádřeny jednoznačné podmínky, za nichž lze přistoupit od jedné etapy ke druhé (realizace sběrné místní komunikace a zástavba mezi ní a obcí, řešení okružních křižovatek, realizace mateřské školky, vyčerpání 80 % ploch první etapy), je třeba zalhůtování jednotlivých etap považovat za informační.

[104] Je skutečností, že textová část napadeného opatření obecné povahy (jeho přílohy) výslovně nehovoří o etapizaci ve vztahu k dílčím změnám 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 6.07, 6.09, 6.10, 6.12 či 5.02. Jestliže však z opatření obecné povahy plyne, že výstavba bude probíhat ve dvou etapách, přičemž grafická část zařazuje do druhé etapy výstavby (v souladu se stanoviskem krajského úřadu ze dne 22. 12. 2006) pouze plochy 4.09b, 4.10b, 4.10c, 4.10d a část plochy 6.01, je podle zdejšího soudu zřejmé, že veškeré další plochy spadají do I. etapy výstavby. Rozpor textové a grafické části nelze v projednávaném případě spatřovat pouze v tom, že textová část o těchto dalších plochách výslovně nehovoří, zatímco z grafické části je patrné jejich řazení v I. etapě. Rozvržení ploch do etap naopak považuje soud za srozumitelné. K naplnění podmínky vyčerpání 80 % ploch I. etapy dojde v okamžiku, kdy bude vyčerpáno 80 % všech ploch, které nespadají (dle grafické části) do II. etapy. Za pochybení není možné považovat ani to, že grafická část opatření obecné povahy neobsahuje samostatný výkres pořadí změn v území – zahrnutí tohoto výkresu do grafické části územního plánu je v souladu s čl. I odst. 3 písm. d) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. podmíněno potřebou takového výkresu. V projednávaném případě je nicméně grafické znázornění etapizace dostatečně srozumitelné i z výkresu V 2B – komplexní urbanistické řešení, a potřeba samostatného grafického zpracování etapizace proto podle názoru soudu nenastala. Námitkám nejednoznačnosti etapizace tedy soud nevyhověl.

D) Nedostatky odůvodnění souladu opatření obecné povahy s § 18 a 19 stavebního zákona

[105] Podle navrhovatelů neobsahuje napadené opatření obecné povahy vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, resp. obsahuje jen ocitování zákonného ustanovení, a je proto nepřezkoumatelné. Podle písemného vyjádření odpůrce je soulad s cíli a úkoly územního plánování dostatečně vyjádřen např. na s. 5, 16, 17 či 19 napadeného opatření obecné povahy. Navíc je odpůrce malou obcí, od níž nelze očekávat, že bude své právní předpisy formulovat ve stejné kvalitě jakou by měly formulace zákonných norem.

[106] Odůvodnění souladu s cíli územního plánování je povinnou náležitostí odůvodnění opatření obecné povahy [§ 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86]. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS: „*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.*“

[107] V napadeném opatření obecné povahy je na s. 17 pod bodem A.16 k této otázce uvedeno následující: *„Změny č. 4 – druhá část – 6 ÚPO Moravany jsou v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Navržené změny neovlivní celkovou koncepci řešení ÚPO Moravany.“* Citovaná pasáž je obsahově prázdnou parafrází textu ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, z nějž požadované důvody, skutková zjištění a úvahy nelze zjistit. Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by požadované odůvodnění bylo obsahem odpůrcem odkazovaných stran 5, 16, 17 a 19 napadeného opatření obecné povahy, které se týkají zcela odlišných otázek. Přisvědčit nelze ani námitce odpůrce, že je jen malou obcí: zdejší soud připomíná, že stavební zákon z roku 2006 staví na požadavku odbornosti pořizovatele územně plánovací dokumentace (§ 24). Nelze proto srovnávat pořízení územně plánovací dokumentace s ostatní právotvorbou obce. Odkaz odpůrce na nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (nikoliv Pl. ÚS 45/05, jak uvádí odpůrce), je proto nepřípadný. Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené opatření obecné povahy je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[108] Na druhou stranu však není možné dát zapravdu navrhovatelům 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 (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009 - 86).

[109] Nejvyšší správní soud tedy dále zvažoval, zda je dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Cíle územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování, které mají podobu obecných i konkrétních požadavků na vytváření územně plánovací dokumentace. Jejich porušení může znamenat zásadní ohrožení veřejných zájmů, jejichž ochranu prezentují. Povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není proto pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k takovému ohrožení. Pokud odpůrce, resp. pořizovatel, rezignuje na svou povinnost zahrnout do územního plánu či jeho změny odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, jedná se o pochybení, které může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy. V projednávaném případě, kdy lze mít i s ohledem na již vyřčené nezákonnosti pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí a s ochranou hodnot v území a krajiny, je podle názoru soudu dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se zdůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování.

E) Nedostatky odůvodnění souladu opatření obecné povahy s udržitelným rozvojem území

[110] Navrhovatelé tvrdí, že napadené opatření obecné povahy neobsahuje vyhodnocení předpokládaných důsledků napadených změn územního plánu obce Moravany ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, který je součástí územně analytických podkladů správního území obce s rozšířenou působností Šlapanice z roku 2008. Podle tvrzení odpůrce, které uvedl ve svém vyjádření, je toto vyhodnocení obsaženo na s. 19 – 32 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy; při jednání nicméně odpůrce připustil, že se zmíněnými územně analytickými podklady nepracoval a nezohlednil je.

[111] Podle části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, musí územní plán (jeho změna) obsahovat komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území. Podle § 4 odst. 1 písm. b) téže vyhlášky je rozbor udržitelného rozvoje území součástí územně analytických podkladů.

[112] Nejvyšší správní soud ověřil, že na odpůrcem zmiňovaných stranách přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy je obsažena kapitola A.20 s názvem *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území*. Tato kapitola sice obsahuje řešení některých otázek, které jsou podle citované vyhlášky rovněž předmětem rozboru udržitelného rozvoje území, nicméně nijak se nevyrovnává s rozborem udržitelného rozvoje území, který je součástí výše uvedených územně analytických podkladů. Lapidárně řečeno, odpůrce zpracoval kapitolu A.20 jako by územně analytické podklady a rozbor udržitelného rozvoje území v nich obsažený vůbec neexistovaly. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje za rozhodné, že tyto územně analytické podklady byly zpracovány až v roce 2008, neboť v té době stále probíhala fáze projednávání návrhu změn územního plánu a docházelo k řadě jeho úprav a změn. Navíc pořizovatelem územně analytických podkladů je Městský úřad Šlapanice, který byl zároveň pořizovatelem změn územního plánu obce Moravany a musel si být tedy existence těchto podkladů vědom. Jelikož odpůrce podle svých slov tyto územně analytické podklady nijak nezohlednil, nelze se divit, že napadené opatření obecné povahy neobsahuje vyhodnocení změn územního plánu ve vztahu k silným a slabým stránkám, příležitostem a hrozbám v řešeném území (SWOT analýze), která je podle § 4 odst. 1 písm. b) citované vyhlášky součástí rozboru udržitelného rozvoje území.

[113] I tato námitka navrhovatelů je důvodná a i u ní shledal Nejvyšší správní soud závažný důvod, pro který je třeba napadené opatření obecné povahy zrušit. Rozbor udržitelného rozvoje území jako kontinuálně aktualizovaný soubor určujících údajů a faktorů daného území slouží mimo jiné jako informační podklad k pořizování změn územně plánovací dokumentace (srov. § 25 odst. 1 a § 26 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Účelem rozboru je i prostřednictvím SWOT analýzy přispívat k ochraně zásadního veřejného zájmu, jímž je udržitelný rozvoj území. Účelem ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb., které ukládá povinnost zdůvodnit přijaté řešení ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, je pak umožnit dotčeným orgánům státní správy, veřejnosti i soudům ověřit, zda byl skutečně jmenovaný veřejný zájem respektován. Porušení této

povinnosti může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy. Již výše bylo uvedeno, že v projednávaném případě lze mít pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu udržitelným rozvojem území; pokud navíc napadené opatření obecné povahy neobsahuje ani zdůvodnění přijatého řešení ve vztahu k existujícímu rozboru udržitelného rozvoje území, je třeba konstatovat, že závažný důvod pro zrušení je dán.

F) Rozpor změn územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací

[114] Podle navrhovatelů je napadené opatření obecné povahy nezákonné, neboť v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezilo plochy nadmístního významu. Odpůrce poukázal ve svém písemném vyjádření na to, že žádná nadřazená územně plánovací dokumentace pro územní plán obce Moravany neexistuje, a tudíž pojmově nemůže existovat rozpor s neexistujícím aktem.

[115] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s argumentací navrhovatelů, že hierarchický vztah mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace je vyjádřen na mnoha místech stavebního zákona z roku 2006, např. v § 54 odst. 2 a 5 a byl shodně obsažen i v předcházející právní úpravě. Obecně tedy platí, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně nesmí být v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006 se *do doby vydání zásad územního rozvoje považují za závaznou část územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku; ostatní části řešení pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*. Podle § 189 odst. 2 téhož zákona jsou *platné územní plány velkých územních celků ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*.

[116] Nadřazenou územně plánovací dokumentací pro územní plán obce Moravany byl od 13. 3. 1985 do 31. 12. 2009 Územní plán velkého územního celku Brněnské sídlení regionální aglomerace schválený usnesení vlády ČSR č. 64/1985 (ÚP VÚC BSRA). Nejvyšší správní soud poznamenává, že soulad územního plánu obce nebo jeho změny s nadřazenou územně plánovací dokumentací posuzuje zásadně podle právního stavu ke dni schválení územního plánu nebo jeho změny. Z tohoto pohledu je tedy nerozhodné, zda byla následně nadřazená územně plánovací dokumentace zrušena nebo změněna: proto soud nemohl přisvědčit námitce odpůrce o neexistenci nadřazené územně plánovací dokumentace ani se nezabýval argumentací navrhovatelů, kterou v tomto směru vedli.

[117] Navrhovatelé staví své tvrzení na tom, že napadené opatření obecné povahy vymezilo v rozporu s ÚP VÚC BSRA plochy nadmístního významu. K této otázce se zdejší soud věnoval v navrhovateli odkazovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185: *„Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona jsou závazné mj. i rozvojové plochy nadmístního významu. Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové*

plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. „Republikové", tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona] vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj – a jenom kraj - může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí nebo by je významně ovlivnila. Sousední obce ostatně mohou do schvalování územního plánu obce zasahovat pouze ve velmi omezené míře a jejich výhrady proti návrhu územního plánu spadají do kategorie pouhých připomínek (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje nebo, pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády. (...) Při posuzování toho, zda určité plochy jsou významu nadmístního, se není možné spokojit s pouhým formálním odděleným pohledem na jednotlivé plochy tak, jak je pořizovatel územního plánu vymezil a označil. Plochou se rozumí dle § 2 odst. 1 písm. g) soubor pozemků vymezených s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejich využití. Pro potřeby posouzení nadmístního významu je třeba tyto lokality posoudit komplexně podle toho, zda tvoří jeden celek z hlediska materiálního, a to i přesto, že napadený územní plán je formálně rozčlenil na více ploch. Při tom je nutné zohlednit jak hledisko místní (tedy relativní souvislost a vzájemnou návaznost lokalit), tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení nadmístního významu určité takto vymezené plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto ovlivnění je skutečné a podstatné."

[118] V závazné části ÚP VÚC BSRA je v kapitole koncepce osídlení pod bodem 2.1.2. uvedeno: Výhledový směr urbanistického rozvoje města Brna orientovat severním směrem na lokality, jejichž zemědělská hodnota je nízká a možnost obhospodařování obtížná. Tomu přizpůsobit postup výstavby inženýrských sítí a zařízení v městě Brně a v přilehlé části Brněnské aglomerace. V bodu 2.1.3. je dále uvedeno: V území na jih, východ a jihozápad od města Brna zachovat prioritu zemědělské výroby. Z těchto ustanovení je zřejmé, že ÚP VÚC BSRA nepočítal s masivním rozvojem bydlení v oblasti jihozápadně od města Brna a nepředpokládal zde vymezování rozvojových ploch nadmístního významu určených pro bydlení.

[119] Při pohledu na napadené opatření obecné povahy je ovšem zřejmé, že k vymezení takové plochy v územním plánu obce Moravany došlo; jak správně poukazuje odpůrce, jedná se o značně obdobnou situaci, jakou zdejší soud řešil v již citovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185. I v případě obce Moravany zabírají plochy určené

napadeným opatřením obecné povahy pro bydlení rozsáhlou oblast o výměře 33,5 ha. V souvislosti s výstavbou rodinných a bytových domů na navržených plochách dojde v dohledné době k zvýšení počtu obyvatel na trojnásobek až čtyřnásobek, zastavěné území se zvětší o třetinu původního stavu (s. 5 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy – kapitola A.3.3. *Potenciál a organizace sídla*). Je vyloučeno, aby takový vzestup obyvatelstva v krátké době byl z podstatné části kryt přirozeným přírůstkem.

[120] Samo opatření obecné povahy přiznává, že navrhované řešení je důsledkem tlaku na výstavbu v příměstském území města Brna (s. 19), s tím, že převažuje dojížďka za prací do Brna (s. 20). V této souvislosti nelze nezmínit vlivy tzv. suburbanizace, tedy odchodu obyvatelstva města do blízkého okolí kde vznikají satelitní sídliště. „*Tento jev je nevyhnutelně spojen s některými negativními následky, které se projevují v jádrové oblasti města. Mezi tyto negativní vlivy lze počítat odliv obyvatel s vyšším sociálním statusem do příměstských oblastí, který je spojen s poklesem sociálního statusu v některých lokalitách městského jádra a s jejich s tím spojeným znehodnocením. Další negativní ovlivnění vyplývá z toho, že obyvatelé z městského jádra odcházejí do příměstské oblasti pouze bydlet s tím, že nadále využívají ekonomické, sociální a kulturní zázemí městského jádra, a proto každodenně do města dojíždějí. S tím jsou spojeny jednak finanční a věcné nároky na samotnou infrastrukturu města, jednak již samo každodenní dojíždění tak velkého počtu lidí do a z města znamená značné zatížení nebo dokonce paralyzování dopravních komunikací a rovněž obtěžování obyvatel sídlících poblíž komunikací spojujících městské jádro se suburbií.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185).

[121] Negativní vlivy suburbanizace na město Brno byly podle názoru soudu v projednávané věci prokázány, neboť většina plánovaných ploch má zjevně sloužit především pro bydlení obyvatel, kteří budou dojíždět za prací do města Brna a rovněž jejich ekonomické, sociální a kulturní potřeby budou z části saturovány ze zdrojů na území města Brna (s. 6 přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy). Tato vize vychází z „*dobrého dopravního spojení s městem Brnem*“, nicméně z rozsahu plánovaných změn je evidentní, že nárůst obyvatel nutně znamená nárůst dopravy, a tím zatížení komunikací zejména ve směru na Brno. Odpůrce si sice v roce 2008 nechal zpracovat Dopravně inženýrské posouzení silniční sítě v obci Moravany, jež je vtěleno do napadeného opatření obecné povahy, nicméně z vyjádření Krajského úřadu jihomoravského kraje k této studii ze dne 5. 12. 2008, čj. JMK 145628/2008, vyplývá, že podkladový průzkum byl pouze dvouhodinový, takže navazující prognózu je možné chápat pouze orientačně. Navíc „[n]*avýšení intenzit vychází pouze z nárůstu aktivit v Moravanech a nejsou uvažovány zvýšené intenzity dopravy dané rozvojem v okolních obcích. Posouzení tedy hodnotí pouze příspěvek jedné obce, nelze jej chápat jako posouzení kapacit silniční sítě.*“ Závěrem svého vyjádření krajský úřad upozorňuje, že zadává studii jihozápadní oblasti Brna, jejíž součástí je i dopravní model s celokrajskými vazbami, a která bude pro hodnocení silniční sítě v oblasti relevantním podkladem. Svědek Ing. V. N., Ph.D., zpracovatel řečené studie jihozápadní oblasti Brna, při jednání potvrdil, že napadené změny ovlivňují rozvoj města Brna a že při jednáních na úrovni kraje nebylo doporučeno v nich pokračovat a naopak bylo doporučováno počkat na schválení zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které by přesně stanovily rozsah využití území v regionu, a teprve poté přistupovat ke změnám územních plánů jednotlivých obcí.

[122] Dále z námitek sousední obce Ostopovice obsažených ve správním spisu (ze dne 2. 10. 2007, čj. OSTOP/2007/573, ze dne 2. 4. 2008, čj. OSTOP/2008/208 a ze dne 6. 6. 2008, čj. OSTOP/2008/384) jakož i z vyjádření svědka, MgA. Jana Symona, starosty obce Ostopovice, plyne, že plánovaná výstavba způsobí enormní dopravní zátěž obce Ostopovice – silnice III/15273 a zejména křižovatky komunikací III. třídy 15270 a 15273, která je dopravně nevyhovujícím místem a místem častých dopravních nehod, kde již nyní vznikají dopravní zácpy. Změnami územního plánu předpokládaná výstavba v Moravanech by způsobila nárůst dopravy o desítky procent, způsobila kolaps na zmíněné silnici III. třídy a zbrzdila udržitelný rozvoj katastru obce Ostopovice, která je nucena omezovat vlastní výstavbu, což je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

[123] Negativní důsledky na dopravní síť, okolní obce a město Brno potvrzuje i odborné vyjádření Ing. N. ze dne 21. 12. 2009, jež je součástí spisu. Toto vyjádření nicméně bylo zpracováno na základě objednávky Ing. V., manžela navrhovatelky c), a proto mu soud přiznal pouze nižší důkazní hodnotu (vyjádření by samo o sobě nebylo dostatečným důkazem o vlivu přijatých změn na město Brno a okolní obce, nicméně zapadá do řetězce důkazů dalších – obsahu napadeného opatření obecné povahy, Dopravně inženýrského posouzení z roku 2008, připomínek obce Ostopovice a svědeckých výpovědí). S ohledem na vše výše uvedené nezbývá než uzavřít, že napadené opatření obecné povahy vymezilo plochu nadmístního významu v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

[124] Nadřazená územně plánovací dokumentace ÚP VÚC BSRA v kapitole 6 *Zábor zvlášť chráněné zemědělské půdy* stanovila, že výstavbu vyžadující zábor zvlášť chráněné půdy o větším rozsahu než 1 ha lze povolovat pouze na vyjmenovaných lokalitách za vyjmenovanými účely; lokalita Moravan přitom v tomto výčtu uvedena není. Za zvlášť chráněnou zemědělskou půdu ve smyslu ÚP VÚC BSRA je třeba považovat podle § 10 odst. 1 písm. c) vyhlášky federálního ministerstva zemědělství a výživy č. 36/1987 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, ve spojení s § 7a odst. 1 písm. a) zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, mimo jiné i ornou půda vedenou v 1. a 2. bonitní třídě. Po změně právní úpravy zákonem č. 334/1992 Sb. do této kategorie nepochybně spadá půda v I. třídě ochrany zemědělského půdního fondu definovaná v již výše citovaném metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96. Napadené opatření obecné povahy však umožnilo výstavbu v lokalitě Moravan na takto chráněné půdě v rozsahu desítek hektarů (srov. tabulku předpokládaných záborů na s. 37 – 40 napadeného opatření obecné povahy), čímž se jednoznačně dostalo do rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. I v tomto ohledu jsou proto námitky navrhovatelů důvodné.

[125] Nejvyšší správní soud tedy opět vážil, zda je dán závažný důvod, pro nějž je možné napadené opatření obecné povahy z popsaných důvodů zrušit. Vyšel přitom z úvahy, že princip hierarchie jednotlivých úrovní územně plánovací dokumentace je úhelným kamenem územního plánování, bez nějž o jakékoliv koncepčnosti nelze hovořit. Pokud územně plánovací dokumentace nižšího stupně (územní plán obce) nerespektuje limity a regulativy stanovené nadřazenou územně plánovací dokumentací, může dojít k zásadním střetům v území a neřešitelným problémům při realizaci zájmů a staveb krajské nebo celostátní úrovně (typicky v oblasti dopravní, vodohospodářské, ale i ochrany životního prostředí a problematiky udržitelného rozvoje území). Porušení hierarchického principu

má proto zásadní dopady do procesu přijímání i na obsah opatření obecné povahy. V této souvislosti musí zdejší soud vytknout Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, že jako odpovědný orgán podle § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 neshledal žádné rozpory mezi návrhem změn územního plánu obce Moravany a ÚP VÚC BSRA (viz stanovisko ze dne 20. 2. 2009, čj. JMK 18353/2009). V projednávaném případě byly prokázány rozpory s nadřazenou územně plánovací dokumentací ve značném rozsahu (závažné dopady na okolní obce v případě vymezení plochy nadmístního významu, významné překročení limitu záboru zvlášť chráněné zemědělské půdy), a proto zde existuje závažný důvod, pro nějž soud přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.

G) Nepřehlednost procesu pořizování územně plánovací dokumentace

[126] Podle navrhovatelů probíhalo pořizování napadených změn komplikovaně, nepřehledně, resp. neprůhledně; při jednání označili za projev této chaotičnosti například neschválení dílčí změny 4.01 zastupitelstvem obce Moravany. Zdejší soud by chaotičnost procesu pořizování územně plánovací dokumentace akceptoval jako důvod pro zrušení opatření obecné povahy, pokud by takový vadný postup měl zjevně vliv na zákonnost opatření obecné povahy, resp. pokud by tím došlo k vadám řízení. Ačkoliv postup odpůrce, při němž bylo pořizováno v rychlém sledu několik změn územního plánu obce najednou, takže se jednotlivé změny nacházely v různých fázích procesu pořízení, nelze označit za standardní a v jistém smyslu jde o postup značně kontraproduktivní, nevyplynuly z něj žádné konkrétní vady či nezákonnosti, k nimž by zdejší soud byl nucen přihlédnout. Soud tedy může odpůrci jeho postup, který neodpovídá pojímání územně plánovací dokumentace jako koncepčního nástroje, důrazně vytknout; nemůže však na jeho základě napadené opatření obecné povahy ani jeho část zrušit. Jde spíše o otázku vhodnosti způsobu, jímž obec seznamuje veřejnost se změnami územního plánu: obec by měla dbát o to, aby občané obce byli skutečně obeznámeni s chystanými změnami třebas i nad rámec požadavků zákona. Důkladná informovanost a široká diskuse nad plánovanými změnami totiž zajistí, že případné požadavky občanů, neshody a nedorozumění budou vyřešeny již v rámci pořizování územně plánovací dokumentace a nebudou předmětem nákladných soudních řízení.

[127] Pokud jde o dílčí změnu 4.01, navrhovatelé tvrdí, že napadené opatření obecné povahy tuto změnu obsahuje, ačkoliv nebyla schválena zastupitelstvem obce. Odpůrce tvrdí, že dílčí změna 4.01 spočívala pouze ve vypuštění pásma hygienické ochrany zemědělského střediska, o jehož zániku však rozhodl již Městský úřad Šlapanice dne 18. 4. 2006, sp. zn. SÚ/10000-06/385-2006/KPÚ. Proto podle odpůrce ani nebylo třeba jejího schválení usnesením zastupitelstva obce.

[128] V souladu s § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) rozhoduje zastupitelstvo obce usnesením, k jehož platnosti je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 vydá zastupitelstvo obce územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Podle § 55 odst. 2 věta první téhož zákona se při pořizování a vydávání změn územního plánu postupuje obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle

§ 47 až 49. Z těchto ustanovení vyplývá, že o změně územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce usnesením nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Pokud zastupitelstvo obce v projednávaném případě v souladu se svým jednacím řádem rozhodlo, že bude hlasovat nikoliv o kompletní změně územního plánu, ale o jednotlivých dílčích změnách samostatně, je třeba pro přijetí každé dílčí změny samostatné usnesení nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.

[129] Ze zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva obce Moravany ze dne 25. 6. 2009, na kterém byly schvalovány předmětné změny územního plánu, vyplývá, že o této dílčí změně nebylo hlasováno. Je zmiňována pouze v části zápisu předcházející samotnému hlasování o jednotlivých dílčích změnách: *„Ing. H. požaduje, aby se hlasovalo napřed o změnách č. 4. Dále požaduje, aby se schvalovala změna č. 4.01 týkající se zrušení ochranného pásma. O této změně nelze hlasovat, poněvadž ochranné pásmo bylo zrušeno veřejnou vyhláškou.“* Dílčí změna 4.01 není výslovně uváděna v textové části odůvodnění opatření obecné povahy vypracované pořizovatelem; je nicméně zmiňována v textové části řešení změn územního plánu (příloha č. 1 opatření obecné povahy) a v textové části zpracované dle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. projektantem (příloha č. 2 opatření obecné povahy) – obě přílohy jsou přitom nedílnou součástí opatření obecné povahy. V příloze č. 1 na straně 3 je uvedeno, že *„Pásmo hygienické ochrany bylo zrušeno Rozhodnutím č. 18 veřejnou vyhláškou zn. SÚ/10000-06/385-2006/KPÚ ze dne 18. 4. 2006.“* V příloze č. 2 je dílčí změna č. 4. 01 uvedena na straně 34 v souvislosti se záborem půdy ze zemědělského půdního fondu (s poznámkou *„není zábor“*). Změna 4.01 je pak patrná rovněž v grafické části. Zatímco před změnou územního plánu bylo pásmo hygienické ochrany znázorněno jako čerchovaná kružnice, po změně je tato kružnice stále přítomna, avšak je současně přeškrtána modrými křížky. Legenda ke grafické části takový symbol neuvádí.

[130] Nejvyšší správní soud má na základě předloženého správního spisu a provedeného ústního jednání za prokázané, že napadené opatření obecné povahy obsahuje dílčí změnu 4.01, která nebyla schválena zastupitelstvem obce Moravany, spočívající ve vypuštění pásma hygienické ochrany zemědělského střediska. Tato změna tedy byla přijata v rozporu se zákonem stanoveným postupem, přičemž pro tento závěr je zcela nerozhodné, že o zrušení pásma rozhodl jiný orgán (Městský úřad Šlapanice) a dílčí změna č. 4.01 je pouze důsledkem tohoto rozhodnutí. I v případech, kdy jsou do územního plánu promítány regulativy a rozhodnutí orgánů státní správy, je nezbytné, aby byl dodržen zákonem předvídaný postup tvorby územně plánovací dokumentace: rozhodnutí orgánu státní správy totiž není schopno samo o sobě územní plán změnit. Současně je třeba konstatovat nesrozumitelnost opatření obecné povahy v této části, neboť textová část neodpovídá části grafické. Pásmo hygienické ochrany totiž nebylo z mapových podkladů vypuštěno, nýbrž je nadále zobrazováno jako černá čerchovaná kružnice přeškrtaná modrými křížky, přičemž tento symbol není nikde v textové ani grafické části opatření obecné povahy vysvětlen, takže není zřejmé, k čemu vlastně dílčí změnou 4.01 došlo.

[131] U této námitky není třeba v případě její důvodnosti posuzovat, zda je dán závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy v této části (viz bod 68 rozsudku). Nicméně ve vztahu k neschválení změny musel Nejvyšší správní soud připustit, že se ve své podstatě jedná o značně formální vadu. Jednak se jednalo o pouhé provedení rozhodnutí jiného orgánu státní správy, jednak je ze zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva obce Moravany

ze dne 25. 6. 2009 zřejmé, že zastupitelstvo bylo s přijetím této změny srozuměno. Na druhou stranu je zde přítomna zjevná nesrozumitelnost opatření obecné povahy v rozsahu změny č. 4.01 spočívající v rozporu grafické a textové části. Ovšem z ústního jednání vyplynulo, že účelem předmětného pásma hygienické ochrany byl zákaz výstavby objektů pro bydlení v okruhu vymezeném pásmem, a to z důvodu zemědělské výroby, která byla na daném území provozována. Ke zrušení pásma pak mohlo dojít zejména proto, že zemědělská výroby již nadále provozována nebude. Při ústním jednání bylo dále prokázáno, že všichni tři navrhovatelé bydlí vně tohoto pásma, a jejich zástupkyně nebyla schopna vymezit konkrétní dotčení navrhovatelů zrušením pásma v územním plánu obce. Vzhledem k účelu pásma hygienické ochrany a k důvodům jeho zrušení proto není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jakým způsobem by mohlo dojít k dotčení právní sféry kteréhokoliv z navrhovatelů. Z těchto důvodu soud, přes deklarovaný nezákonný postup odpůrce ke zrušení části napadeného opatření obecné povahy nepřistoupil.

H) Neexistence usnesení o schválení pořízení změny č. 5 územního plánu obce Moravany

[132] Podle navrhovatelů odpůrce nikdy nerozhodl o pořízení změny č. 5 územního plánu, resp. neexistuje takové usnesení zastupitelstva obce. Odpůrce naproti tomu tvrdí, že o pořízení změny č. 5 územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 9. 6. 2005 (usnesení č. I.1). Navíc tato tvrzená skutečnost se nemohla dotknout právní sféry navrhovatelů.

[133] Podle § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 účinného v rozhodné době (rok 2005) rozhoduje o pořízení územně plánovací dokumentace z vlastního nebo jiného podnětu ten orgán, který je příslušný k jejímu schválení. V souladu s § 31 odst. 1 ve spojení s § 26 odst. 2 téhož zákona schvaluje změny územního plánu obce sama obec. V souladu s § 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích ve znění do 31. 12. 2006 bylo schválení územního plánu (jeho změny) vyhrazeno zastupitelstvu obce.

[134] Odpůrcem zmiňované usnesení zastupitelstva č. I.1 ze dne 9. 6. 2005 se týkalo schválení zadání změn č. 4 a č. 5, nikoliv schválení pořízení změny č. 5. Jiný dokument, který by prokazoval rozhodnutí o pořízení změny č. 5 ve spisu zařazen není; při ústním jednání před soudem přitom odpůrce potvrdil, že pořízení změny schváleno nebylo. Jelikož tímto postupem došlo k porušení zákonem stanoveného postupu specifikovaného ve výše uvedených ustanoveních, Nejvyšší správní soud vážil, zda je v tomto případě dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v této části. Při schvalování pořízení změny územního plánu zastupitelstvo zvažuje, zda jsou dány důvody pro zásah do stávající územně plánovací dokumentace a zda je tedy na místě zahájit časově a finančně náročný proces pořizování změny územního plánu. Schválení pořízení změny územního plánu je významné především ze dvou hledisek: jednak je formálním potvrzením vůle zastupitelstva pořídit změnu, a zastupitelstvo tím přebírá zpravidla finanční a vždy politickou odpovědnost za její pořízení, jednak může definovat rámec a důvody budoucí změny. Z hlediska konkrétních okolností případu soud poukazuje na to, že ostatní fáze procesu pořizování změny územního plánu (zadání a návrh) proběhly a je z nich patrná jednoznačná vůle zastupitelstva obce změnu územního plánu přijmout. Ze správních spisů neplyne nic o tom, že by neschválení pořízení změny č. 5 bylo předmětem sporů v průběhu jejího pořizování a že by toto opomenutí zastupitelstva mělo hmatatelné dopady

na následující proceduru přijímání a obsah napadeného opatření obecné povahy. Soud navíc připomíná, že změna č. 5 je tvořena pouze dílčí změnou 5.02 a že již podle stavu územního plánu před přijetím napadeného opatření obecné povahy byla plocha odpovídající dílčí změně 5.02 výhledově určena k zastavění bytovou výstavbou. Změna č. 5 tedy pouze potvrdila předpokládaný vývoj územního plánu a nelze ji považovat za náhlou a překvapivou. S ohledem na tyto okolnosti Nejvyšší správní soud neshledal existenci závažného důvodu, pro nějž by bylo možné napadené opatření obecné povahy při absenci předchozích námitek či připomínek navrhovatelů v této části zrušit.

CH) Neprojednání a neodsouhlasení některých úprav dílčích změn na veřejném zasedání zastupitelstva obce

[135] Podle navrhovatelů odpůrce uplatnil požadavek ve vztahu k projednávaným změnám č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 dopisem ze dne 22. 5. 2006, čj. 973/06. Tím došlo ke změně řady dílčích změn – např. byla vypuštěna dílčí změna 6.06, u dílčí změny 6.08 došlo ke změně návrhového funkčního využití atd. Tyto změny nebyly projednány a odsouhlaseny zastupitelstvem na veřejném zasedání. Rovněž na neveřejném „pracovním" zasedání zastupitelstva dne 22. 1. 2008 došlo ke schválení dílčí změny 6.02 a rozšíření změn o dílčí změnu 6.12. Podle odpůrce tvrzení navrhovatelů neodpovídá skutečnosti, neboť o změně zadání ve vztahu k dílčí změně 6.02 a 6.12 (její doplnění) zastupitelstvo obce rozhodlo řádně na svém zasedání dne 25. 9. 2008 (usnesení č. 3.17.2008). Navíc tyto tvrzené skutečnosti se nemohly nikterak dotknout právní sféry žádného z navrhovatelů.

[136] V dopisu obce Moravany ze dne 22. 5. 2006, čj. 973/06 adresovanému Atelieru URBI s. r. o. je uvedeno: „*připomínky obce Moravany k projednávaným změnám ÚPO č. 4 – II. část, č. 5 a změnám č. 6*

Požadujeme podlažnost pro bytovou výstavbu 3
Změnu č. 6.06 vypustit – ponechat stav platného územního plánu
Změna č. 6.03 – pozemek p. č. 416/1 – veřejná zeleň, p. č. 417/25 – část pro parkoviště, část pro BV
Změna č. 6.08 – změnit na bytovou výstavbu
Změna č. 6.05 – změnit poz. p. č. 255/21, 255/4, 1060, 1063 pro BV
Možnost rozšíření stávajícího hřbitova na výhledový počet obyv. cca 5.000"

[137] V dopisu obce Moravany MÚ Šlapanice (pořizovatel) ze dne 15. 2. 2008 je uvedeno: *Zastupitelstvo obce Moravany na pracovním zasedání dne 22. 1. 2008 schválilo rozšíření změny č. 6.02 – pracovní plochy pro výroby a sklady o pozemky p. č. 739, 50m pozemku p. č. 734 směrem k obci a polovinu pozemku p. č. 737 – vše v k. ú. Moravany. Obec Moravany dále požaduje zakreslení stávající ČOV do grafické části výkresu včetně jejího rozšíření o pozemky GP č. 1121, 1118, 1124 a 1123. Rozšíření ČOV požadujeme z důvodu nemožnosti napojení nové výstavby na ČOV Modřice.*"

[138] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že zasedání zastupitelstva jsou ze zákona veřejná (§ 93 odst. 2 zákona o obcích) a zákon nezná pojem „pracovní zasedání". Rovněž transparentnost procesu pořizování (změn) územně plánovací dokumentace je žádoucí a může být podpořena i co nejširší účastí veřejnosti na celém procesu. Současně je třeba zdůraznit, že stavební zákon nepožaduje, aby veškeré úkony obce v této věci byly veřejné:

naopak stanoví, kdy je účast veřejnosti nezbytná (srov. proces pořizování územního plánu v § 17 – 26 stavebního zákona z roku 1976 a § 43 – 56 stavebního zákona z roku 2006).

[139] Z odpůrcem zmiňovaného zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva dne 25. 9. 2008 vyplývá, že zastupitelstvo schválilo úpravy dílčích změn popsaných v dopise ze dne 15. 2. 2008 (usnesení 3.17.2008). Změny tedy byly projednány a schváleny na veřejném zasedání zastupitelstva, a není proto splněna základní premisa námitky navrhovatelů; soud se jí proto dále nezabýval.

[140] Pokud jde o dopis ze dne 22. 5. 2006, není ze správního spisu patrné, že v něm citované požadavky byly zastupitelstvem schváleny na veřejném zasedání. Z časové linie případu plyne, že k předmětným úpravám změny č. 6 územního plánu bylo přistoupeno v mezidobí po veřejném projednání návrhu zadání této změny (2. 5. 2006) a před schválením návrhu zadání (12. 10. 2006, resp. 30. 11. 2006). Zákonná úprava fáze zadání přitom předpokládá, že v jejím průběhu (stejně jako ve fázi konceptu či návrhu) může dojít k úpravám návrhu zadání – jinak by zcela ztrácelo smysl zakotvení možnosti veřejnosti a dotčených orgánů státní správy uplatnit k návrhu zadání podněty, resp. stanoviska. Ačkoliv před soudem nebyly prokázány motivy zastupitelstva, které jej vedly k formulování požadavků v dopisu ze dne 22. 5. 2006, neshledává soud nic nezákonného na samotné skutečnosti, že zastupitelstvo vzneslo na zpracovatele požadavky na úpravu návrhu zadání změny č. 6. I kdyby zastupitelstvo rokovalo o těchto požadavcích na uzavřeném zasedání (v rozporu se zákonem o obcích), pro proces pořizování změny územního plánu je podstatné, že tyto požadavky byly vtěleny do návrhu zadání změny č. 6 územního plánu obce a takto byly zastupitelstvem také schváleny a byly předmětem všech dalších zákonem předvídaných procesů. Námitka navrhovatelů je nedůvodná.

I) Nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy ve vztahu k dílčí změně 6.02

[141] Podle navrhovatelů existuje rozpor mezi rozsahem rozšíření dílčí změny 6.02 schváleným zastupitelstvem a zapracovaným do návrhu změny územního plánu, nejasnosti panují rovněž ohledně výměry dílčí změny 6.02, což vede navrhovatele k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy v této části. Odpůrce považuje rozdíl za marginální, přičemž zadání a návrh změny územního plánu podle něj nemusí být totožné. Navíc se tato skutečnost nemohla dotknout právní sféry navrhovatelů.

[142] Ze správního spisu vyplynulo následující. V dopisu obce Moravany Městskému úřadu Šlapanice (pořizovatel) ze dne 15. 2. 2008 je mimo jiné uvedeno: *Zastupitelstvo obce Moravany na pracovním zasedání dne 22. 1. 2008 schválilo rozšíření změny č. 6.02 – pracovní plochy pro výroby a sklady o pozemky p. č. 739, 50m pozemku p. č. 734 směrem k obci a polovinu pozemku p. č. 737 – vše v k. ú. Moravany.* Z dopisu pořizovatele ze dne 14. 3. 2008, čj. OV/16244-08/2109-2007/BAB, plyne, že tento požadavek zastupitelstva zapracovaný do návrhu napadeného opatření obecné povahy byl předložen dotčeným orgánům státní správy k vyjádření doplňujícího stanoviska. V příloze dopisu je pak obsažena část návrhu opatření obecné povahy s promítnutím tohoto požadavku. Konkrétně na s. 5 je u změny 6.02 uvedeno: *„Na základě pracovního projednání návrhu dílčí změny č. 6.02 se zástupci obce bylo řešení upraveno následovně – funkční plochy výroby budou doplněny o plochy dopravy – parkoviště automobilů. Plochy budou rozšířeny o 53 m severním směrem. Dále zastupitelstvo*

obce Moravany u Brna na svém pracovním zasedání dne 22. 1. 2008 rozhodlo o rozšíření změny 6.02 ÚPO Moravany o následující pozemky:
- Pozemek ve zjednodušené evidenci GP – 737 o celkové výměře 19 803 m2.
- Pozemek ve zjednodušené evidenci GP – 739 o celkové výměře 28 192 m2
Výše uvedené pozemky jsou zařazeny v ÚPO Moravany jako VP plochy (plochy výroby a skladů).“
Dále na s. 31 návrhu je v části týkající se zemědělského půdního fondu dílčí změny 6.02 uvedeno: „*Zábor ZPF orná půda, plocha 6,15 ha pro návrhové plochy výroby a dopravy. Zástavba je situována na pozemky BPEJ 2.02.00 – I. třídy ochrany a 2.02.10 – II. třídy ochrany mimo současně zastavěné území obce, zábor ZPF se předpokládá v rozsahu celé výše uvedené výměry.*“ Dlužno podotknout, že identický text je obsažen v příloze č. 2 napadeného opatření obecné povahy (s. 18 a s. 35 – 36).

[143] Z ústního jednání před soudem vyplynulo, že zastupitelstvo rozhodlo na pracovním zasedání dne 22. 1. 2008 o rozšíření dílčí změny 6.02 na základě žádosti vlastníka příslušných pozemků. Již výše bylo konstatováno, že zastupitelstvo následně vtělilo tento požadavek do dopisu ze dne 15. 2. 2008 a následně jej schválilo na veřejném zasedání dne 25. 9. 2008. Předmětem sporu pak zůstává skutečnost, že podle navrhovatelů pořizovatel nezohlednil požadavky zastupitelstva tak, jak byly artikulované v dopisu. Konkrétně, že do návrhu nezahrnul rozšíření plochy 6.02 o 50 m pozemku parc. č. 734 a že naopak zahrnul celý pozemek parc. č. 737, ačkoliv měl zahrnout jen polovinu tohoto pozemku. Jelikož pořizovatel požadavky popisuje jinak než předmětný dopis, nelze jednoznačně určit, zda dopis plně respektoval. Nejvyšší správní soud nicméně vyšel z toho, že pořizovatelem zpracovaný návrh rozšíření dílčí změny 6.02 byl předložen dotčeným orgánům státní správy, byl předmětem veřejného projednání podle § 52 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a byl v této podobě rovněž schválen zastupitelstvem obce Moravany. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by byl ve verzi předložené pořizovatelem kýmkoliv shledán problém ohledně parcel, které jsou součástí dílčí změny 6.02, nebo jejich výměry. Při vědomí zákonem založené povinnosti spolupráce mezi zastupitelstvem (jeho pověřeným členem) a pořizovatelem (srov. § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), která předpokládá vzájemnou informovanost a bezprostřední řešení případných rozporů, Nejvyšší správní soud tvrzenou nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy neshledal s tím, že rozsah dílčí změny 6.02 schválený zastupitelstvem je zřetelně patrný z grafické části opatření obecné povahy.

J) Porušení § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

[144] Navrhovatelé tvrdí, že někteří zastupitelé obce, konkrétně V. H., M. B. a J. M., byli při schvalování napadeného opatření obecné povahy ve střetu zájmů, a došlo tak k porušení § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.

[145] Podle § 8 zákona o střetu zájmů ve znění v době schvalování napadeného opatření obecné povahy je *veřejný funkcionář povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla*

vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý. Oznámení podle odstavce 1 podává příslušný veřejný funkcionář ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání. I kdyby ovšem v projednávaném případě byly splněny další podmínky aplikace tohoto ustanovení vymezené v § 2 odst. 1 písm. l) a m) a § 2 odst. 3 téhož zákona, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že případné porušení povinností podle § 8 zákona o střetu zájmů nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy: porušení povinností podle § 8 tohoto zákona je totiž sankcionováno jako přestupek s možností uložení pokuty do výše 50 000 Kč [§ 23 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24]. Zákon o střetu zájmů však nijak nesankcionuje samo hlasování zastupitele, resp. přijatý akt, tj. ze zákona neplyne, že by střet zájmů měl vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost přijatého aktu.

[146] Ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích zní: *Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.* Z tohoto ustanovení plyne jak povinnost oznámit střet zájmů, tak i povinnost orgánu (v projednávaném případě zastupitelstva) rozhodnout o existenci důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování. Účelem této úpravy nicméně podle mínění Nejvyššího správního soudu není zakotvit podmínku pro zákonnost a platnost projednávání a rozhodování orgánu obce, nýbrž zajistit podmínky pro informované rozhodování všech členů příslušného orgánu obce a zároveň umožnit reálnou veřejnou kontrolu činnosti těchto orgánů. Pokud jde o první – oznamovací – povinnost, mohou členové orgánu obce díky této úpravě snadněji zjistit, že některý člen vystupuje a hlasuje o určité věci ve střetu zájmů, a tuto skutečnost zohlednit při projednávání a hlasování o věci (žádat vysvětlení, modifikovat návrhy, či v krajním případě hlasovat proti přijetí návrhu). Obdobně i veřejnost může na základě oznamovací povinnosti člena příslušného orgánu o střetu zájmů (jedná-li se o veřejné projednání a rozhodování) tuto skutečnost zohlednit v rámci politického soutěžení či veřejnými aktivitami (například vystoupením na jednání orgánu, politickým nátlakem prostřednictvím zvolených zástupců, zveřejněním informací o střetu zájmů prostřednictvím tisku a dalších médií, využitím práva shromažďovacího a sdružovacího, nebo koneckonců i svou volbou v následných obecních volbách). Tyto aktivity členů příslušných orgánů a veřejnosti nelze brát jako ztěžování práce těchto orgánů, nýbrž jde o potřebnou výměnu názorů, jíž oznámení o střetu zájmů dodává potřebnou informační základnu a bez níž by se Česká republika jen těžko mohla honosit přívlastkem demokratický stát. Nejvyšší správní soud nicméně připomíná, že jakkoliv jsou tyto aktivity přínosné pro projednávání a rozhodování o věcech veřejných, musí jim být vlastní určitá politická kultura a nepřekročení mezí slušnosti a zákonnosti.

[147] V případě druhé – rozhodovací – povinnosti nelze citované ustanovení zákona o obcích vykládat tak, že orgán (jeho členové) mohou rozhodnout, že člen, který učinil oznámení o střetu zájmů, je vyloučen z projednávání a rozhodování o věci. Takový výklad by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu přinejmenším v případě zastupitelstva

obce v rozporu s článkem 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle nějž mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, a s odst. 4 téhož ustanovení, podle nějž mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Je nepřijatelné, aby zastupitel obce mohl být zbaven možnosti účastnit se projednávání a rozhodování v určité věci pouhým rozhodnutím většiny zastupitelstva. Disponuje totiž reprezentativním mandátem na základě rozhodnutí voličů, není odpovědný svým kolegům v zastupitelstvu a mandát zastupitele vykonává podle vlastního uvážení. Zastupitel obecního zastupitelstva ztrácí možnost projednávat a rozhodovat věci náležející do pravomoci zastupitelstva pouze v případě zániku mandátu. Nehledě na zřejmé možnosti zneužití předestřeného výkladu je proto nutno přijmout ústavně konformní interpretaci, která ostatně vychází z citovaného znění § 83 odst. 2 věty druhé zákona o obcích: pokud tedy člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto zastupitele z projednávání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném. Dospěje-li zastupitelstvo k závěru, že tu je dán důvod pro vyloučení zastupitele z projednávání a rozhodování věci, je na tomto zastupiteli, aby se rozhodl, jak s tímto závěrem naloží, a případně se při projednávání k věci nevyjadřoval a při rozhodování o ní se zdržel hlasování. Tento postup však nelze na zastupiteli jakkoliv právně vynucovat. Z této interpretace jasně vystupuje smysl předmětné úpravy – tj. vytvořit určitý politický tlak na člena zastupitelstva, který je ve střetu zájmů.

[148] Rezignaci na obě zmiňované povinnosti lze označit za nedodržení zákonného postupu; dovozovat z ní nezákonnost přijatého aktu (zde opatření obecné povahy) však podle mínění zdejšího soudu zpravidla nelze. Porušení oznamovací povinnosti je u vybraných členů orgánů ve vybraných oblastech sankcionováno jako přestupek podle zákona o střetu zájmů, u všech členů orgánů pak politickou odpovědností, jež může ústit do nezvolení v následných obecních volbách. Vliv na zákonnost opatření obecné povahy by bylo lze dovodit pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupiteli by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci. Při porušení rozhodovací povinnosti pak není možné o vlivu na opatření obecné povahy vůbec uvažovat, neboť rozhodnutí zastupitelstva o existenci důvodu pro vyloučení určitého zastupitele z projednávání a rozhodování věci není vůči tomuto zastupiteli závazné a vynutitelné: rozhodnutí zastupitelstva podle § 83 odst. 2 věta druhá zákona o obcích tedy nemůže mít přímý vliv na to, jak se zastupitel jsoucí ve střetu zájmů bude účastnit procesu projednávání a přijímání opatření obecné povahy.

[149] V zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva obce Moravany ze dne 25. 6. 2009 na s. 12 – 13 je k této otázce uvedeno následující:

> „*Úvodem pan S. seznámil přítomné s e-mailem, který byl doručen na obec a týkal se střetu zájmů některých zastupitelů při schvalování projednávaných změn ÚPO.*

Starostka požádala zastupitele, aby se vyjádřili. Ti to odmítli. MUDr. J. znovu vyzvala zastupitele, aby se vyjádřili ke střetu zájmů. Konstatovala, že zastupitelé nesplnili svoji povinnost podle § 83 zákona o obcích.
Ing. H. říká, že hlasujeme o územním plánu jako celku a ne o jednotlivých parcelách.
Pan S. navrhuje hlasování o jednotlivých změnách ÚPO odděleně, což má oporu v jednacím řádu obce, kde je řečeno, že na návrh zastupitele se hlasuje o jednotlivých částech odděleně.
JUDr. P. navrhuje, aby zastupitelé rozhodli o tom, jestli jsou zastupitelé ve střetu zájmů.
Pan F. říká, že když jeho syn projektoval obecní úřad, obvinil ho dr. Š., že je ve střetu zájmů, a při hlasování o zadání projektové dokumentace se zdržel hlasování. JUDr. P. stahuje svůj návrh."

[150] Z tvrzení navrhovatelů, které odpůrce při ústním jednání před soudem výslovně potvrdil, plyne, že navrhovateli jmenovaní zastupitelé mohli být ve střetu zájmů. Ze zápisu je pak zřejmé, že ani jedna ze dvou zákonem o obcích předepsaných procesních povinností nebyla při přijímání napadeného opatření obecné povahy splněna. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že tato vada postupu při přijímání napadeného opatření obecné povahy nemá s ohledem na výše učiněné úvahy vliv na jeho zákonnost. Ač nebyla splněna oznamovací povinnost, je ze zápisu patrné, že zastupitelstvo si bylo vědomo možného střetu zájmů u některých zastupitelů, a mohlo jej proto zohlednit při projednávání a rozhodování o přijetí napadeného opatření obecné povahy. Toto konstatování ale nemá vliv na případnou přestupkovou a politickou odpovědnost příslušných zastupitelů. Jelikož nedodržení druhé – rozhodovací – povinnosti zastupitelstva nemůže mít z povahy věci vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, shledal Nejvyšší správní soud námitku navrhovatelů nedůvodnou.

K) Fyzické útoky na starostku obce

[151] Navrhovateli tvrzené a zdokumentované fyzické útoky na starostku obce mohou nepochybně nasvědčovat napjaté situaci v obci, a pokud byly skutečně motivovány jejím postojem k procesu změn územního plánu, jedná se o v právním státě naprosto neakceptovatelný čin, který je třeba jednoznačně odsoudit. Vliv těchto útoků na samotné napadené opatření obecné povahy, resp. proceduru jeho přijetí, nicméně Nejvyšší správní soud neshledal – souvislost útoků a opatření obecné povahy je v novinových článcích předložených navrhovateli obsažena pouze v rovině spekulací a nelze ji brát za prokázaný fakt. Tím ovšem soud nijak neomezuje prostor pro orgány činné v trestním řízení, které by měly především v této věci konat.

VII.

Závěr a náklady řízení

[152] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal na základě námitek navrhovatelů, že se odpůrce při pořizování opatření obecné povahy dopustil závažných porušení procesního a hmotného práva chránícího zásadní veřejné zájmy, přičemž tato porušení mají za následek nezákonnost celé změny č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6 územního plánu obce Moravany,

zrušil v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. napadené opatření obecné povahy dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

[153] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 18. ledna 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu