ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatele: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti odpůrci: **Statutární město Ostrava**, se sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, Ostrava - Moravská Ostrava Přívoz, v řízení o návrhu navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2005/01.3 územního plánu města Ostravy schváleného usnesením Zastupitelstva města Ostravy ze dne 27. 2. 2008, č. 864/15,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 2005/01.3, kterým se mění Územní plán statutárního města Ostravy, schválené usnesením zastupitelstva statutárního města Ostravy č. 864/15 ze dne 27. 2. 2008, **se zrušuje** v části a) týkající se změny funkce ploch v Hošťálkovicích u dálnice a části b) týkající se změny funkce ploch u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Ve zbytku **se** návrh Ministerstva vnitra **zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

Ministerstvo vnitra (dále jen „navrhovatel“) se domáhá zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2005/01.3 územního plánu Statutárního města Ostravy (dále jen „opatření obecné povahy“), schváleného usnesením Zastupitelstva města Ostravy ze dne 27. 2. 2008, č. 864/15, které nabylo účinnosti dnem 28. 3. 2008. Obsahem opatření obecné

povahy je změna vymezení funkčních ploch v lokalitách a) v Hošťálkovicích u dálnice, b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě a c) ve Svinově - Dubí u dálnice.

Navrhovatel v návrhu uvedl, že jej podává na základě výsledků přezkumného řízení provedeného Krajským úřadem Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) na základě ust. § 174 odst. 3 ve spojení s § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Krajský úřad usnesením ze dne 7. 8. 2009, č. j. MSK 123652/2009, zastavil přezkumné řízení, a to s odkazem na ust. § 94 odst. 4 a 5 a § 2 odst. 3 správního řádu, neboť újma, která by zrušením opatření obecné povahy mohla vzniknout osobám, jež nabyly práv v dobré víře, je ve výrazném nepoměru k případné změně způsobené jiným účastníkům či veřejnému zájmu, kterou lze teoreticky či potencionálně odvodit v případě, že změna č. 2005/01.3 zůstane nedotčena. Protože navrhovatel se věcně shoduje s názorem krajského úřadu, že při projednávání opatření obecné povahy došlo k porušení procesního postupu stanoveného zákonem při jeho schvalování, což způsobilo jeho nezákonnost, podalo návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. Důvody nezákonnosti opatření obecné povahy převzal navrhovatel ze skutkových zjištění a právních závěrů krajského úřadu uvedených v jeho usnesení ze dne 7. 8. 2009, č. j. MSK 123652/2009.

Dále navrhovatel uvedl, že v procesu projednávání opatření obecné povahy došlo k porušení procesních ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 2. 6. 2008 (dále jen „stavební zákon“), tím, že předmětem veřejného projednání návrhu změny byl alternativní návrh změny územního plánu, který nebyl řádným způsobem posouzen postupem podle ust. § 50 a § 51 stavebního zákona, a dále tím, že zastupitelstvu Statutárního města Ostravy byla předložena k vydání „původní“ verze územního plánu, která nebyla řádným způsobem veřejně projednána podle § 52 stavebního zákona. Na veřejném projednání konaném dne 29. 1. 2008 byl předložen výkres změny č. 2005/01.3 v lokalitě b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě ve dvou podobách – v zastupitelstvem schváleném návrhu a ve variantním návrhu, ve kterém bylo na úkor plochy plnící funkci lesa navrženo rozšíření funkční plochy „lehkého průmyslu, skladů, drobné výroby“. Ve vyjádření Statutárního města Ostravy (dále jen „odpůrce“) ze dne 6. 6. 2008 je uvedeno, že „alternativní“ dokumentace byla předložena na veřejném projednání za účelem předběžného získání názorů a stanovisek subjektů účastnících se veřejného projednání pro nové zadání změny územního plánu a že s ohledem na negativní stanoviska zúčastněných osob nebyl tento návrh zastupitelstvu odpůrce předložen. V tomto lze spatřovat porušení zákona zejména tím, že zúčastnění na veřejném projednání návrhu změny územního plánu byli postupem pořizovatele uvedeni v omyl, jelikož nebyli informováni, že se jedná o souběžné projednávání jiného návrhu. Námitky a připomínky, které k tomuto návrhu uplatnili, byly zapracovány do záznamu z veřejného projednání návrhu změny č. 2005/01.3. Projednávání návrhu opatření obecné povahy ve dvou variantách s upřednostněním alternativního návrhu mělo za následek, že občané, kteří s navrženou změnou územního plánu nesouhlasili, na veřejném projednání obrátili svůj nesouhlas proti zjevně nesprávnému postupu – proti veřejnému projednání „alternativního“ návrhu, který nebyl projednán s dotčenými orgány a nebyl ani posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí. Z písemností vyhotovených pořizovatelem je zřejmé, že od sledování variantního řešení návrhu změny bylo upuštěno až na základě vyhodnocení námitek a připomínek.

Navrhovatel dále namítal, že došlo k porušení ust. § 22 odst. 3 stavebního zákona, neboť záznam o veřejném projednání změny územního plánu dne 29. 1. 2008 neobsahuje zákonem předvídané náležitosti. Záznam není zpracován v rozsahu stanoveném v ust. § 22 odst. 3 stavebního zákona, nejsou k němu připojena stanoviska, námitky a připomínky uplatněné při veřejném projednání a je v něm pouze uvedeno, kdo předal písemné připomínky a námitky. V záznamu nejsou uvedena stanoviska, námitky a připomínky podané písemně před veřejným projednáním, ani odkaz na jejich znění, které mělo být k záznamu připojeno.

Navrhovatel rovněž poukázal na porušení ust. § 69 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu, ke kterému došlo tím, že změna územního plánu odpůrce č. 2005/01.3 neobsahuje v úvodu označení, že se jedná o opatření obecné povahy, zejména není uvedeno, který orgán je vydal a na základě jakého zmocnění (vydání opatření obecné povahy oznámil veřejnou vyhláškou pořizovatel - Magistrát města Ostravy, Útvar hlavního architekta).

Dále podle navrhovatele došlo k porušení ust. § 53 odst. 5 ve spojení s odst. 4 písm. b), c) a d) stavebního zákona tím, že opatření obecné povahy splňuje jen formálně požadavky ust. § 53 odst. 5 v návaznosti na odst. 4 písm. b), c) stavebního zákona. Odůvodnění obsahuje pouze konstatování, že změna územního plánu je zpracována v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů. Odůvodnění změny územního plánu ani spis neobsahují vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů podle ust. § 53 odst. 4 písm. d) stavebního zákona. Při projednání návrhu změny územního plánu bylo přitom uplatněno např. stanovisko Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ve vztahu ke splnění hlukových limitů; Magistrátu města Ostravy, odboru životního prostředí, který podmínil svůj souhlas řadou požadavků; Krajského úřadu z hlediska projednání změny územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“). I když tato stanoviska obsahovala podmínky, pořizovatel se jejich vyhodnocením nezabýval.

Navrhovatel také namítal, že odůvodnění opatření obecné povahy neobsahuje vyhodnocení připomínek Doc. Ing. P. J., PhD., P. P. a RNDr. J. K. uplatněných na veřejném projednání a zapsaných do záznamu, čímž došlo k porušení ust. § 172 odst. 4 správního řádu. Opatření obecné povahy také neobsahuje zdůvodnění, jak byly zohledněny podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, čímž došlo k porušení ust. § 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“).

Navrhovatel rovněž uvedl, že jestliže shledá, že opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem, nemůže zohledňovat (jak umožňuje správnímu orgánu ust. § 94 odst. 4 a 5 správního řádu) případná práva nabytá v dobré víře ani újmu, která by zrušením opatření obecné povahy mohla nastat. Proto musel v situaci, v níž krajský úřad konstatoval porušení zákona při pořizování změny územního plánu, podat návrh na zrušení předmětné změny územního plánu. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, jímž byla vydána změna č. 2005/01.3 územního plánu odpůrce.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že jej považuje za nedůvodný a odkázal na svá předchozí procesní podání a na odůvodnění usnesení krajského úřadu ze dne 7. 8. 2009, č. j. MSK 123652/2009. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

III.
Přerušení řízení

Nejvyšší správní soud řízení usnesením ze dne 9. 7. 2010 č. j. 7 Ao 3/2010 – 17 přerušil, protože podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Nejvyšší správní soud Ústavnímu soudu návrh na zrušení dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s., z toho důvodu, že zaujal názor, že je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to mimo jiné z důvodu absence lhůty pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy. V dané věci bylo napadené opatření obecné povahy schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 27. 2. 2008, přičemž návrh byl Nejvyššímu správnímu soudu podán dne 10. 6. 2010. Ústavní soud nálezem ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/2010, návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s. zamítl. Vydáním tohoto nálezu odpadl důvod pro přerušení řízení, a proto usnesením ze dne 24. 9. 2012, č. j. 7 Ao 3/2010 - 20 bylo rozhodnuto o pokračování v řízení. Nejvyšší správní soud, vázán právním názorem vysloveným v citovaném nálezu, přezkoumal napadené opatření obecné povahy bez ohledu na dobu, jež uplynula od jeho vydání.

IV.
Podmínky řízení

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení. Podmínkami řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou podle ust. § 101a s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 zejména existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34, dostupný na www.nssoud.cz).

Předmětem přezkumu je změna územního plánu, která byla vydána formou opatření obecné povahy, a to na základě ust. § 54 ve spojení s § 43 odst. 4 a ust. § 20 stavebního zákona. Opatření obecné povahy bylo vydáno podle ust. § 6 odst. 5 stavebního zákona na základě usnesení zastupitelstva Statutárního města Ostravy č. 864/15 ze dne 27. 2. 2008. V souladu s ust. § 173 odst. 1 správního řádu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce dne 13. 3. 2008 a sejmutou dne 31. 3. 2008.

Navrhovatel byl ze zákona aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, neboť ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. ve znění do 31. 12.

2012, tj. v době podání návrhu, stanovilo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat také Ministerstvo vnitra.

V.
Relevantní právní úprava

Podle ust. § 50 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu; vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není součástí návrhu územního plánu, pokud bylo součástí konceptu, nebo pokud zadání neobsahuje požadavek na jeho zpracování. Podle odst. 2 tohoto ustanovení pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, a sousedním obcím. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit své připomínky. Po tuto dobu pořizovatel umožní uvedeným orgánům nahlížet do návrhu územního plánu. Doloží-li dotčený orgán nejpozději při společném jednání závažné důvody, lhůta pro uplatnění stanoviska se prodlužuje nejdéle o 30 dnů. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Vyžaduje-li to zvláštní právní předpis, zajistí pořizovatel též příslušné rozhodnutí.

Podle ust. § 51 odst. 1 stavebního zákona posuzuje návrh územního plánu před řízením o jeho vydání krajský úřad, kterému pořizovatel předloží návrh územního plánu a zprávu o jeho projednání. Podle odst. 2 téhož ustanovení krajský úřad posoudí návrh územního plánu z hlediska a) zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy, b) souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem.

Podle ust. § 52 odst. 1 stavebního zákona se o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem. Podle odst. 2 téhož ustanovení mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Podle odst. 3 téhož zákona může nejpozději při veřejném projednání každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námitkám. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.

Podle ust. § 53 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách

uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. Pokud je to nezbytné, zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

Podle ust. § 53 odst. 4 stavebního zákona pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména a) s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Podle odst. 5 téhož ustanovení je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem a) výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4, b) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, c) stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno, d) vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Podle ust. § 172 odst. 4 správního řádu k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Podle ust. § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) je územní systém ekologické stability krajiny (dále jen "systém ekologické stability") vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.

Ust. § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že vymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Podrobnosti vymezení a hodnocení systému ekologické stability a podrobnosti plánů, projektů a opatření v procesu jeho vytváření stanoví Ministerstvo životního prostředí České republiky (dále jen "Ministerstvo životního prostředí") obecně závazným právním předpisem.

Podle ust. § 77 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o národní park nebo chráněnou krajinnou oblast nebo jejich ochranné pásmo, vymezují a hodnotí místní systém ekologické stability.

Podle ust. § 77a odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny krajské úřady ve svém správním obvodu, nejde-li o území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma, vymezují a hodnotí regionální systém ekologické stability.

Podle ust. § 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., se pro účely této vyhlášky se vymezují následující pojmy územního systému ekologické stability krajiny (dále jen "systém ekologické stability") a) biocentrum je biotop [§ 3 písm. i) zákona] nebo soubor biotop; v krajině [§ 3 písm. k) zákona], který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému [§ 3 písm. j) zákona], b) biokoridor je území, které neumožňuje rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňuje jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří z oddělených biocenter síť.

Podle ust. § 2 odst. 3 citované vyhlášky plán systému ekologické stability je podkladem pro projekty systému ekologické stability podle § 4, provádění pozemkových úprav, pro zpracování územně plánovací dokumentace, pro lesní hospodářské plány a pro vodohospodářské a jiné dokumenty ochrany a obnovy krajiny. Zpracování plánu systému ekologické stability provádějí odborně způsobilé osoby.

Podle ust. § 10i odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je schvalující orgán povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto usnesení je povinen zveřejnit.

VI.
Posouzení důvodnosti návrhu

Na základě ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu k ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2012 (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz) postupuje Nejvyšší správní soud při posuzování důvodnosti návrhu posloupným způsobem v rámci tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc a zda orgán, který opatření obecné povahy vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti. Dále posuzuje zákonnost postupu při vydávání opatření obecné povahy a soulad obsahu napadeného opatření obecné povahy se zákonem a se zásadou proporcionality. Ke zrušení opatření obecné povahy by měl přistoupit tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost řízení a opatření jako celku. To znamená, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení (viz rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS a dostupný na www.nsoud.cz).

Z právní úpravy přezkumu opatření obecné povahy ve správním soudnictví účinné do 31. 12. 2012 je zřejmé, že při přezkumu opatření obecné povahy byl Nejvyšší správní soud oprávněn, právě s ohledem na zakotvenou možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy i ministerstvem vnitra, posoudit jeho zákonnost bez ohledu na to, že v návrhu není, a nemůže být z povahy věci, tvrzeno porušení veřejných subjektivních práv.

V dané věci je nepochybné, že zastupitelstvo odpůrce bylo oprávněno změnu územního plánu formou opatření obecné povahy vydat a že nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Obsahem změny územního plánu je změna funkce ploch v lokalitách: a) v Hošťálkovicích u dálnice, b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě a c) ve Svinově - Dubí u dálnice tak, že rozšiřuje zastavitelné plochy pro funkční využití „lehký průmysl, sklady, drobná výroby“ u lokality a) o 10,83 ha, lokality b) o 23,42 ha a u lokality c) o 8,73 ha.

K námitce navrhovatele, že v předmětné změně územního plánu není uvedeno, že se jedná o opatření obecné povahy, jaký orgán je vydal a na základě jakého zákonného zmocnění, Nejvyšší správní soud uvádí, že součástí opatření obecné povahy je záznam o účinnosti změny územního plánu odpůrce, který obsahuje údaj, že změna byla vydána zastupitelstvem Statutárního města Ostravy dne 27. 2. 2008, usnesení č. 864/15 a nabyla účinnosti dne 28. 3. 2008. Dále je ve změně č. 2005/01.3 uvedeno, že je vydaná formou opatření obecné povahy. Nedostatek odkazu na zákonné ustanovení, na základě kterého zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo, není vadou, která by způsobila nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno řádným procesním postupem, jehož jednotlivé fáze mají zajistit, aby jeho výsledný obsah byl v souladu se zákonem a zásadou proporcionality.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz, uvedl, že ve správní praxi existuje široká škála možného porušení procesních předpisů, od případů, kdy procesní pochybení (nezákonný postup) zasahuje celé řízení a všechny jeho účastníky, až k případům, kdy dochází k dílčím pochybením, týkajícím třeba i jen jednoho účastníka. Stejně tak důsledky porušení procesních pravidel mají různou váhu, od případů bez zjistitelného vlivu na výsledek řízení (na hmotněprávní zákonnost a správnost přijatého opatření) až po případy, kdy porušení procesního postupu mělo nebo mohlo mít zásadní vliv na zákonnost výsledku.

Navrhovatel v této souvislosti poukazoval na zmatečnost postupu při projednávání návrhu změny územního plánu, kdy byla kromě jeho schválené a zveřejněné verze účastníkům veřejného projednání předložena i „alternativní varianta“ s rozšířením plochy „lehký průmysl, sklady, drobná výroba“ na úkor plochy plnící funkci lesa v lokalitě b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě. Tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná. Odpůrce ve vyjádření v rámci přezkumného řízení a ve vyjádření k návrhu na zrušení totožného opatření obecné povahy (věc vedena u Nejvyššího správního soudu

pod sp. zn 5 Ao 3/2008) potvrdil, že k této situaci při projednávání návrhu změny č. 2005/01.3 skutečně došlo. Rovněž uvedl, že pořizovatel v průběhu veřejného projednávání postupoval tak, že vedle návrhu ve smyslu ust. § 52 stavebního zákona předložil „alternativní návrh" k „získání názorů veřejnosti".

Ze záznamu z veřejného projednání ze dne 29. 1. 2008 a z obsahu připomínek uplatněných při veřejném projednání je zřejmé, že v jeho průběhu byl předložen „alternativní návrh" změny územního plánu. Vzhledem k tomu, že zastupitelstvem nebylo požadováno vypracování konceptu územního plánu za účelem posouzení variantního řešení, lze tento dokument označit za „diskusní dokument" a nikoliv „variantní návrh" ve smyslu stavebního zákona. Diskusi nad tímto předloženým dokumentem, ovšem zcela mimo rámec řízení o změně územního plánu, tedy nelze považovat za součást přijímání napadeného opatření obecné povahy, ale o paralelně běžící diskusi k „zjištění názorů veřejnosti". Pořizovatel však byl povinen při veřejném projednání předložit návrh změny územního plánu v upravené a posouzené podobě. Faktický postup pořizovatele, ať už byl veden jakýmikoliv důvody, vedl k tomu, že návrh změny územního plánu nebyl zákonným způsobem projednán ve smyslu ust. § 52 stavebního zákona. Ze záznamu z veřejného projednání ze dne 29. 1. 2008 totiž nevyplývá, že by předmětem veřejného projednání byla jiná verze než „diskusní dokument". Tvrzení odpůrce, že byly projednávány oba dokumenty, nemá oporu ve správním spise. Nasvědčuje tomu i připomínka jednoho z účastníků veřejného projednání, který poukázal na to, že na veřejném projednání předložený dokument je jiný než dokument „na nástěnce".

Za této situace lze dospět k závěru, že návrh opatření obecné povahy v podobě, v jaké byl zastupitelstvem vydán, nebyl řádně veřejně projednán v souladu s ust. § 52 stavebního zákona. Z obsahu připomínek a námitek vznesených u veřejného projednávání je zřejmé, že byly vznášeny k oběma „verzím" návrhu – vystavené k veřejnému nahlédnutí i na veřejném projednávání předložené. V případě této procesní vady však nelze dospět k závěru, že by tento postup sám o sobě měl vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, stejně tak jako nedostatky v záznamu z průběhu veřejného projednání ze dne 29. 1. 2008. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i krajský úřad v rámci přezkumného řízení.

VII.
Vypořádání připomínek a zohlednění podmínek vyplývajících z analýzy posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA)

Navrhovatel dále namítal, že v odůvodnění opatření obecné povahy nebyly vypořádány připomínky vznesené při veřejném projednání Doc. Ing. P. J., Ph.D., P. P. a RNDr. J. K. a nebyly zohledněny podmínky vyplývající z analýzy k vyhodnocení vlivů na životní prostředí (dále jen „stanovisko SEA").

Podle záznamu o veřejném projednání ze dne 29. 1. 2008 Doc. Ing. P. J., Ph.D. uvedl, že „není zpracována SEA, není ucelená koncepce pro celé území, řešit území jako celek, ponechat zeleň, je tady tendence schvalovat po jednotlivých částech, otázka proč jsou dvě změny územního plánu pod jedním číslem, upozornil, že má jiné podklady, než

byly vystaveny na nástěnce“; P. P. uvedl „nesouhlas kompetencí ÚHA, arogance, ignorace“ a v případě připomínky RNDr. J. K. a je z jejího obsahu zřejmé, že se jedná o zpracovatele SEA, který upozornil na výše popsaný matoucí a nesprávný postup pořizovatele při veřejném projednání, tedy že je předkládán dokument, který nebyl předmětem posouzení SEA. Stejně tak zopakoval některé závěry a stanoviska uvedené v SEA. V případě připomínky pana Doc. Ing. P. J., Ph.D., by se podle názoru Nejvyššího správního soudu mohlo jednat i o námitku, neboť v prezenční listině je u jeho jména uvedeno, že se jedná o zástupce veřejnosti. Z obsahu opatření obecné povahy je dále zřejmé, že odpůrce tyto připomínky nijak nezohlednil a dále že se vůbec nevypořádal s písemně podanou připomínkou města Klimkovice. Všechny připomínky jsou přitom jedním z podkladů opatření obecné povahy, a proto je nutné je zohlednit a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy, což pořizovatel neučinil. Citované připomínky, mimo připomínky P. P., z větší části korespondují s obsahem stanoviska SEA. Proto s touto námitkou úzce souvisí i další námitka, že opatření obecné povahy neobsahuje zdůvodnění, jak byly zohledněny podmínky vyplývající ze stanoviska SEA. Navrhované změny se podle stanoviska SEA přímo dotknou regionálního a místního biokoridoru, místního biocentra, tedy s prvky ÚSES v lokalitách a) v Hošťálkovicích u dálnice, b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě. Realizací návrhu změny územního plánu bude podle SEA výrazně změněn krajinný ráz. Návrh plochy lehkého průmyslu v lokalitě a) je v rozporu s urbanistickou koncepcí Územního plánu města Ostravy. Součástí změny v lokalitě a) je dále výrazný zásah do místního územního systému ekologické stability, zrušení místního biokoridoru č. 501 SEA nedoporučila, neboť tím dojde k oslabení celé levobřežní větve místního ÚSES tvořené jednotlivými skladebnými segmenty, které se navíc dle SEA nacházejí v ochranné zóně neregionálních biokoridorů Odry a Opavy. Tým SEA uvedl, že při celkovém vyhodnocení považuje návrh za akceptovatelný pouze za podmínky, že při výstavbě Severního spoje bude uspokojivě řešen průchod místního biokoridoru č. 567 k řece Opavě. Ze stanoviska SEA dále vyplývá, že v lokalitě b) dojde ke zcela zásadní změně charakteru krajinného rázu, proto je nezbytné provést samostatné hodnocení krajinného rázu a stanovit podrobnější kriteria pro konkrétní využití řešeného území. Dále bude v lokalitě b) změněno vymezení ÚSES, bude zvětšeno místní biocentrum a zkrácen navazující regionální biokoridor č. 19-1. Změnami v lokalitě c) nebude ÚSES dotčen. Veškeré zásahy do ÚSES doporučila SEA konzultovat s kompetentními orgány ochrany přírody a zdůraznila, že řešení nepovažuje za ideální, protože je původně zemědělská krajina měněna na urbanizovanou.

Součástí odůvodnění opatření obecné povahy je pod bodem 8. „Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a informace, jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí“ uvedeno, že *„změna č. 2005/01.3 vzhledem k řešené problematice rozšíření ploch pro lehký průmysl na pozemcích ležících v bezprostřední blízkosti kapacitních komunikací nemá výrazně negativní vliv na udržitelný rozvoj území. Zadání bylo projednáno a schváleno podle metodiky platné před 1. 1. 2007. Projednané zadání nepožaduje vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Na základě zjišťovacího řízení provedeného KÚ MSK, odborem životního prostředí bylo nutno posoudit návrh změny z hlediska vlivů na životní prostředí. Nedílnou součástí návrhu změny z hlediska vlivů na životní prostředí je dokumentace Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, zpracovaná na základě platných právních předpisů.“*.

Z citovaného obsahu odůvodnění opatření obecné povahy je zjevné, že odpůrce sice formálně připojil stanovisko SEA k opatření obecné povahy, čímž jej sice učinil jeho závaznou částí, materiálně však vůbec nevypořádal řadu problematických aspektů dopadů návrhu změny územního plánu, které jsou ve stanovisku uvedeny. Odůvodnění opatření obecné povahy tak neobsahuje žádné konkrétní úvahy, jak bylo stanovisko SEA zohledněno (§ 10i odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), a neobsahuje tudíž ani úvahy, které by mohly představovat odpověď na některé z uplatněných připomínek při veřejném projednání. Pouhé formální připojení analýzy SEA pak činí opatření obecné povahy z hlediska jeho odůvodnění ve vztahu k zákonem chráněnému veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí nepřezkoumatelným.

VIII.
Vypořádání stanovisek dotčených orgánů

Navrhovatel namítal, že se odpůrce nevypořádal se závaznými stanovisky Krajské hygienické stanice (dále jen „KHS“) ve vztahu ke splnění hlukových limitů, Magistrátu města Ostravy, odboru životního prostředí, který podmínil svůj souhlas několika požadavky, a krajského úřadu z hlediska projednání změny ÚSES.

V opatření obecné povahy je uvedeno, že z vyhodnocených stanovisek dotčených orgánů k návrhu řešení vyplývá, že s přeloženým návrhem změny územního plánu odpůrce 2005/01.3. souhlasí. Tento závěr ovšem neodpovídá obsahu závazných stanovisek. Dotčené orgány naopak podmínily svůj souhlas požadavky, se kterými se v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce nijak nevypořádal.

KHS ve svém stanovisku uvedla jako podmínku svého souhlasu s návrhem změny č. 2005/01.3 dodržení hlukových limitů na hranicích ploch pro lehký průmysl, sklady a drobnou výrobu. Dodržení takto obecně formulované podmínky vyplývající i z platných právních předpisů lze zajistit až v konkrétním správním řízení. KHS tak žádný konkrétní požadavek na úpravu předložené změny územního plánu, jejž by bylo nutné zapracovat nebo se s ním vypořádat v této fázi rozhodování o území, nevznesla. Nevyhodnocení podmínky tohoto závazného stanoviska je sice pochybením, nicméně nemá vliv na zákonnost opatření obecné povahy.

Pokud se týká Magistrátu města Ostravy, odboru životního prostředí, ten svůj souhlas (stanovisko ze dne 26. 6. 2007, zn. OŽP/2638/07) se změnou č. 2005/01.3 v části b) – u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě podmínil tím, že součástí změny budou plošné a výškové regulativy zástavby v navrhované funkční ploše „Lehký průmysl, sklady, drobná výroba“ (včetně % zastoupení a umístění zeleně), které zajistí začlenění zástavby do stávající zemědělské krajiny na dosud nezastavěný horizont tak, aby nedošlo k výraznému narušení stávajícího krajinného rázu podle ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a bylo zachováno harmonické měřítko krajiny. V tomto případě se jedná o konkrétně formulovanou podmínku, resp. požadavek, dotčeného orgánu na zakotvení plošných a výškových regulativů budov a podílu zeleně na v budoucnu zastavěných plochách. Odpůrce byl povinen se s tímto stanoviskem v opatření obecné povahy vypořádat, resp. pořizovatel byl povinen uvést obsah opatření obecné povahy do souladu s tímto požadavkem, anebo odůvodnit, proč tomuto požadavku nevyhověl. Z obsahu opatření

obecné povahy je zřejmé, že žádné plošné a výškové regulativy ani procentuelní podíl zeleně k dané lokalitě nebyl stanoven. Stanovení plošných a výškových regulativů je přitom typickým nástrojem v procesu územního plánování právě v této fázi úpravy poměrů v území formou územního plánu. V souvislosti se změnou v lokalitě b) je nutné upozornit na to, že také stanovisko SEA poukázalo na velmi výrazný dopad do krajinného rázu v této lokalitě a doporučilo se jím podrobně zabývat.

Z obsahu opatření obecné povahy není zřejmé, zda a jakým způsobem byl požadavek Magistrátu města Ostravy, odboru ochrany životního prostředí posouzen a proč nebyl dodržen. Tento postup mohl mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy v části týkající se lokality b).

Krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. ÚPS/22030/2007/Doh uvedl, že *„součástí změny v lokalitě a) Hošťálkovice je výrazný zásah do místního systému ekologické stability (USES). Je navrženo zrušení místního biokoridoru č. 501 a změna biocenter č. 502 a 509 do kategorie interakčních prvků. Zrušením biokoridoru č. 501 dojde k oslabení ochranné zóny nadregionálních biokoridorů Odry a Opavy. V rámci změny lokality b) - Poruba dojde k zásahu do regionálního biokoridoru č. 19, který se skládá ze segmentů č. 19-1 a 19-3 (regionální biokoridor) a segmentu č. 19-2 (vložené biocentrum). Nejedná se o stanovení definitivní trasy regionálního biokoridoru, ale vzhledem k danému území lze v budoucnu očekávat další jeho změny, vzhledem k tomu je nutné změnu b) projednat s příslušným orgánem ochrany přírody (krajský úřad). Veškeré změny nebo zrušení ÚSES je nutné projednat s příslušným orgánem ochrany přírody. U místních USES je příslušná obec s rozšířenou působností (§ 77 odst. 2 písm. a) zákona), u regionálních USES je příslušný krajský úřad (§ 77a odst. 3 písm. a) zákona). Změny ÚSES požaduje krajský úřad podrobně projednat ve smyslu 5 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb.“* Dále podmínil svůj souhlas se změnou územního plánu dodržením následujících podmínek:

1. změny nebo zrušení ÚSES v lokalitách a) a b) je nutné projednat s příslušným orgánem ochrany přírody (u místních ÚSES je příslušná obec s rozšířenou působností, u regionálních ÚSES je příslušný krajský úřad),

2. příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu (Ministerstvo životního prostředí) povolí odnětí půdy ze ZPF k realizaci navrhovaných změn funkčního využití území,

3. v rámci řízení následujících po schválení územního plánu je nutné pro konkrétní realizované záměry zpracovat rozptylovou studii a hlukovou studii, je nutno zajistit dodržení imisních limitů znečištění ovzduší dle nařízení vlády č. 350/2002 Sb. a dodržení imisních limitů hluku v území dle nařízení vlády č. 502/2000 Sb., je nutno respektovat požadavky uvedené v závěru SEA.

Podmínky č. 2. a 3. vyplývají jednak z právních předpisů (souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu) a jednak se týkají až konkrétních správních řízení. V případě podmínky č. 1 se však jedná o podmínku krajského úřadu zajistit další věcné projednání změny a zrušení prvků ÚSES ve fázi řízení o změně územního plánu s příslušným orgánem ochrany přírody. Požadovaná vyjádřeními příslušných orgánů však

nejsou obsaženy v dokumentaci k řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy. Není tedy zřejmé, zda změna v systému ekologické stability v lokalitách a) a b) vůbec byla věcně kompetentními orgány ochrany přírody posouzena. Tento postup tak mohl mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy.

Při posuzování, zda je napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se Nejvyšší správní soud zabýval i správností stanoviska dotčeného orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151, dostupný na www.nssoud.cz). Stanoviska dotčených orgánů jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán. Jedná se o závazné podklady opatření obecné povahy. Z obsahu stanoviska Magistrátu města Ostravy, odboru životního prostředí není vůbec seznatelné, zda se tento orgán zabýval změnou územního plánu právě i z pohledu dopadu do ÚSES. V tomto ohledu je tedy stanovisko pouze formálním vyjádřením podmíněného souhlasu s opatřením obecné povahy. V případě krajského úřadu je zřejmé, že si změny v ÚSES byl vědom, avšak jeho stanovisko a podmínky v něm vymezené se nijak nepromítly v následném postupu odpůrce při projednávání opatření obecné povahy a ani v jeho odůvodnění.

IX.
Závěr

Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že volba konkrétní podoby využití území je výsledkem určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Cílem územního plánování je zachovat udržitelný rozvoj území spočívajícím ve vyváženém vztahu tří základních pilířů: příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území.

Ochrana ÚSES, který zajišťuje uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ. Jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 – 73, dostupného na www.nssoud.cz). Veřejný zájem na vytváření a fungování ÚSES se může střetávat s požadavkem socioekonomického rozvoje daného území, a proto je nutno střet těchto zájmů v procesu přijímání změny územního plánu posoudit a případný zásah do ÚSES ve prospěch jiného veřejného zájmu ospravedlnit a nalézt řešení co nejšetrnější k již stávajícímu a fungujícímu ÚSES.

Napadené opatření obecné povahy pozměnilo ÚSES, který není ničím jiným než zákonem zakotveným institutem plošné ochrany území, který je podkladem územního plánování (§ 2 odst. 3 vyhlášky č. 395/1991 Sb. v spojení s § 4 zákona o ochraně přírody a krajiny). Proto bylo na odpůrci, aby se v součinnosti s orgány ochrany přírody zabýval tím, zda, jak a proč je taková změna v lokalitách a) a b) obhajitelná a realizovatelná, a to

s co nejšetrnějším dopadem na již zavedený ÚSES. V případě jeho změn nelze toto posouzení provádět až v konkrétních správních řízeních.

Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy není patrné, zda orgány ochrany přírody věcně posuzovaly změnu územního plánu v lokalitách a) a b) ve vztahu k ÚSES. Pouhé formální připojení stanoviska SEA k opatření obecné povahy a chybějící věcné posouzení změny ÚSES v lokalitách a) a b) činí v tomto ohledu v částech měnících území v lokalitách a) a b) napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelným.

Při hodnocení zákonnosti opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností může zrušit i jen jeho část, pokud charakter napadeného aktu takové rozdělení umožňuje (viz rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Pokud se jedná o změnu funkce ploch v lokalitě c) ve Svinově – Dubí u dálnice neshledal Nejvyšší správní soud, že by zjištěná procesní pochybení a neposouzení změny ÚSES mohly mít v této části vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Změna funkce ploch v této lokalitě nevybočuje z kriterií proporcionality vyplývajících z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu k posuzování posledního kroku v rámci přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupné na www.nssoud.cz).

Vzhledem k tomu, že postup při přijímání napadeného opatření obecné povahy a jeho odůvodnění vykazuje natolik závažná pochybení ve vztahu ke změnám územního plánu v lokalitách a) v Hošťálkovicích u dálnice a b) u křižovatky ulic 17. listopadu a Rudné v Porubě, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že opatření obecné povahy podle ust. § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. v těchto částech zrušil.

V souladu s ust. § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. Nejvyšší správní soud návrh ministerstva ve zbývající části jako nedůvodný zamítl.

O návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť to účastníci řízení shodně navrhli a Nejvyšší správní soud neshledal důvod k jeho nařízení.

Podle ust. § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu