



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žižkové v právní věci navrhovatele: **POLABÍ Vysoká, a. s.**, se sídlem Vysoká nad Labem č. p. 160, zastoupeného JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, proti odpůrci: **Obec Vysoká nad Labem**, 503 31 Vysoká nad Labem, zastoupeném JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 5. 2. 2008, kterým byl vydán Územní plán obce Vysoká nad Labem,

**t a k t o :**

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán obce Vysoká nad Labem vydaný dne 5. 2. 2008 - **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Podstata návrhu**

[1] Zastupitelstvo Vysoké nad Labem schválilo usnesením č. 4/3/2008 ze dne 4. 2. 2008 územní plán. Jeho vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 5. 2. 2008. Plán nabyl účinnosti dne 20. 2. 2008.

[2] POLABÍ Vysoká, a. s. (dále jen navrhovatel) návrhem ze dne 18. 2. 2009 zahájil řízení o zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Vysoká nad Labem. Územní plán napadá v celém rozsahu a navrhuje jeho zrušení. Svůj návrh navrhovatel doplnil dále podáním ze dne 15. 9. 2009 a ze dne 23. 9. 2009 a při jednání 16. 9. 2009.

**I. a)**

[3] Svoji aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Vysoká nad Labem dovozuje navrhovatel ze dvou skutečností. Za prvé, je vlastníkem pozemků v katastrálním území Vysoká nad Labem, byť ne ve všech územích obce územním plánem přímo dotčených. Za druhé je navrhovatel zároveň nájemcem značného rozsahu zemědělské půdy v katastru obce. Navrhovatel proto dovozuje, že je legitimován k napadení územního plánu v celém jeho rozsahu, a to z obou výše uvedených důvodů. Navrhovatel je dále vlastníkem zemědělského areálu v obci, v němž ve značném rozsahu (asi 1760 kusů dobytka) provozuje živočišnou a rostlinnou výrobu, která je nevyhnutelně spojena s potřebou zemědělských pozemků. Podstatné snížení rozlohy zemědělských pozemků v důsledku územního plánu nezbytně omezí i rozsah zemědělské výroby a dotkne se tedy navrhovatele, neboť to omezí možnosti využívání střediska zemědělské výroby v jeho vlastnictví. Nutná omezení pro navrhovatele vyplynou i z faktu, že v těsném sousedství zemědělského střediska navrhovatele jsou navrženy plochy pro bydlení a rekreaci, což následně povede k nutnosti omezení emisí produkovaných navrhovatelem při zemědělské výrobě.

[4] Nezákonnost napadeného územního plánu opírá navrhovatel o řadu procesních i věcných pochybení pořizovatele a odpůrce. Pro větší přehlednost lze jednotlivé důvody nezákonnosti územního plánu rozdělit na námítky procesní, tedy vztahující se k údajným pochybením v procesu pořizování plánu, a dále pak k údajným pochybením věcným.

**I. b)**

[5] Navrhovatel uplatnil následující procesní námítky.

**I. b) 1.**

[6] Navrhovatel především napadá zákonnost odpůrcova postupu při rozhodování o námítkách navrhovatelem uplatněných. Námítky navrhovatele nebyly při vytváření územního plánu řádně zohledněny. Většina námitek navrhovatele byla pořizovatelem dokumentace vyhodnocena jako připomínky, a to i přesto, že navrhovatel vlastní pozemky a stavby v řešeném území. Tím došlo k porušení § 52 odst. 2 a § 53 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Odpůrkyně se nevyřádala zákonným způsobem s námítkami navrhovatelkou podanými, neboť o nich nevydala samostatné rozhodnutí. Zastupitelstvo obce se o způsobu vypořádání námitek a připomínek dohodlo předem na neformálním jednání. Na následném (veřejném) jednání zastupitelstva, na kterém bylo rozhodnutí o námítkách a vypořádání připomínek přijato a opatření obecné povahy – územní plán vydáno, bylo pak již pouze odsouhlaseno předem dohodnuté. Takový postup je dle navrhovatele zcela netransparentní a nezákonný. Textová část opatření obecné povahy nijakým způsobem neodkazuje na jakékoliv rozhodnutí o námítkách. Z usnesení zastupitelstva, kterým bylo schváleno rozhodnutí o námítkách a vyhodnocení připomínek, není jasné, co je skutečně schváleným dokumentem a jaký je jeho obsah. Navrhovatel uvádí, že koncept „*Vyhodnocení výsledků projednání návrhu Územního plánu Vysoká nad Labem*“ existuje ve dvojím vyhotovení, a to ve verzi ze dne 17. 12. 2007 a ze dne 8. 1. 2009.

**I. b) 2.**

[7] Tím, že k námítkám jiných subjektů byla zrušena původně plánovaná etapizace výstavby jednotlivých územním plánem předvídaných rozvojových ploch, došlo k zásahu do předloženého

návrhu územního plánu po uplynutí lhůty pro podání námitek, a to podstatným (a nezákonným) způsobem. Podle navrhovatele bylo v takovém případě nutné postupovat podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, neboť se jednalo o podstatnou úpravu návrhu územního plánu.

### I. b) 3.

[8] Posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno v rozporu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a nového stavebního zákona. Podle navrhovatele vyhodnocení vlivů na životní prostředí nemá náležitosti předepsané v příloze č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je zpracováno povrchně a neúplně, v některých částech rovněž vnitřně rozporně. V důsledku těchto pochybení pak neobstojí ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které je povinnou náležitostí územního plánu podle § 43 odst. 6 stavebního zákona a přílohy č. 5 a 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Pokud bylo následně posouzení vlivů přepracováno, aby jeho struktura odpovídala požadavkům právní úpravy účinné od 1. 1. 2007, pak je třeba též namítnout, že takto přepracované posouzení nebylo zpřístupněno veřejnosti ani navrhovateli, aby se s ním mohli seznámit.

### I. b) 4.

[9] Podle navrhovatele dále napadenému územnímu plánu nepředcházelo řádně projednané a zastupitelstvem schválené zadání, vyžadované zákonem. Byla vytvořena pouze urbanistická studie, prohlášená následně za koncept územního plánu.

### I. c)

[10] Navrhovatel vznáší též následující věcné výhrady:

1) Územní plán nekoresponduje s většinou určených cílů územního plánu, zejména je v rozporu se zásadou udržitelného rozvoje území. Územní plán disproportčně snižuje výměru ploch zemědělského půdního fondu, lesního fondu, narušuje a destabilizuje sociální složení obyvatelstva. Územní plán tak je v rozporu s ustanoveními § 5 odst. 6, § 18, § 19 a § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť nedošlo ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána územně plánovací dokumentace. Stávající zastavitelné území obce obsahovalo dostatečné množství ploch využitelných jako ploch k zastavění. Velikost nově vymezených zastavitelných ploch nekoresponduje s vyváženými zájmy na udržitelném rozvoji.

2) Pořizovatel v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona chybně zakreslil do územního plánu rozvojové plochy vně intravilánu, a to v lokalitě A 11, v oblasti hájovny a Písníku.

3) Přijatý územní plán je v rozporu s platnou a závaznou částí Územního plánu velkého územního celku Hradecko – pardubické regionální sídelní aglomerace. Při jednání navrhovatel upřesnil, že spatřuje rozpor napadeného územního plánu s bodem 3.1. textové části nadřazeného územního plánu (zachování zemědělské výroby) a dále s rozvojovými plochami zakreslenými v mapové části pro obec Vysoká nad Labem odpovídajícími toliko ploše A3 v napadeném územním plánu.

4) Komunikace navržená v územním plánu podél stávající komunikace v peáži západně od silnice III/29810 ve směru na Hradec Králové je v rozporu s § 4 a § 5 zákona č. 231/1999 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

5) Komunikace navržená v územním plánu podél rozvojových ploch D2, A7 až A9 a B4 je v rozporu s právními předpisy o ochraně zemědělského půdního fondu. Tato komunikace by navíc oddělila objekt živočišné výroby a nezbytný zemědělský areál v zemědělském půdním fondu. Je proto také v rozporu s čl. 5 Evropské dohody o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely (publikované pod č. 21/2000 Sb. m. s.).

6) Plocha D2 byla zahrnuta do ploch určených pro rekreaci a sport v rozporu se zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a § 5 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Řešená plocha totiž přímo sousedí s areálem navrhovatele, v němž je soustředěna živočišná výroba (intenzivní chov bravu a skotu).

7) Plocha G, která je ve vlastnictví navrhovatelky, je v územním plánu chybně vymezena jako plocha dopravy a parkoviště. Ve skutečnosti je plocha využívána jako plocha průmyslová, kterou navrhovatelka využívá jako cukrovarnické plato. Ke změně funkčního využití došlo přes nesouhlas navrhovatelky a bez jakéhokoli odůvodnění.

8) Dále navrhovatel namítl, že při projednávání a schvalování návrhu územního plánu došlo k naprostému selhání orgánů veřejné správy, které měly být garanty respektování základních zásad územního plánování a nadřazených plánů a koncepcí (mimo zmíněný plán velkého územního celku zde navrhovatel připomíná Evropskou chartu regionálního plánování, Chartu evropských měst a obcí směřujících k trvale udržitelnému rozvoji, Chartu evropského venkova, Evropskou chartu o půdě, Evropskou úmluvu o krajině, Evropskou politiku rozvoje venkova v období 2007-2013, a dále dokumenty a koncepce implementující tyto mezinárodní dokumenty na vnitrostátní úrovni, např. Koncepci zemědělské politiky na území Královéhradeckého kraje, prognózu rozvoje území Královéhradeckého kraje 2006-2015 apod.). Tyto mezinárodní a vnitrostátní koncepce se vyznačují shodným záměrem: omezení negativních vlivů suburbanizace. Pokud orgány veřejné správy připustily schválení napadeného územního plánu, tolerují masivní završení již dnes probíhající suburbanizace tím nejvulgárnějším způsobem. V této souvislosti navrhovatel konkretizuje negativní vlivy suburbanizace jako destrukci zemědělského hospodaření a venkovského života, likvidaci krajinného charakteru a rozvrat tradičních sociálních struktur. Územním plánem připravovaná expanze sídelní funkce obce (nárůst počtu obyvatel o cca 250% oproti roku 2001) je dle navrhovatele „nadkritická“ a směřuje k nechvalně známým příkladům již proběhlé suburbanizace v České republice, jako jsou obce Psáry, Jesenice či Vestec, na nichž lze demonstrovat všechny vyjmenované negativní účinky suburbanizace. Tento proces má svůj ustálený vzorec, který je popsán v řadě odborných publikací. Odpůrce přijal napadený územní plán i přesto, že jeho rozpor s udržitelným rozvojem území uplatnilo sousedící Statutární město Hradec Králové, které též konkrétně vypočetlo negativní vlivy na jeho území, které budou spojeny s přijetím napadeného územního plánu. Mezi těmito negativními vlivy je uvedeno zvýšení intenzity dopravy při nedostatečně dimenzovaných komunikacích, odstěhování značného počtu obyvatel města do Vysoké a jejich následné každodenní dojíždění do města a využívání ekonomického, sociálního a kulturního zázemí města.

## II.

### Vyjádření odpůrce

[11] Odpůrce se k návrhu a k jednotlivým námitkám vneseným navrhovatelem obšírně vyjádřil ve svém stanovisku ze dne 3. 3. 2009 rozhojněném podáními ze dne 13. 3. 2009, 25. 3. 2009, 23. 4. 2009, 30. 4. 2009, 11. 9. 2009 a 18. 9. 2009 jakož i při jednání dne 16. 9. 2009. Všechna vyjádření odpůrce jsou níže shrnuta podle jednotlivých tematických okruhů.

## II. a)

[12] Odpůrce především popřel aktivní žalobní legitimaci navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části z titulu jeho práv nájemce k pozemkům v katastrálním území obce. Dovožoval, že žalobní legitimaci může založit pouze právo vlastnické, nikoliv nájem pozemků. S ohledem na rozsah návrhu odpůrce uvedl, že se žalobce nemůže domáhat zrušení celého opatření obecné povahy – územního plánu, ale pouze těch jeho částí, které se přímo dotýkají pozemků, ke kterým má vlastnické právo. V souvislosti s navrhovatelem tvrzenými procesními pochybeními při přípravě a schvalování územního plánu odpůrce uvedl, že navrhovatel nemůže účinně namítat taková pochybení, aniž by zcela jednoznačně ukázal, jak v důsledku takového procesního pochybení došlo k porušení subjektivních hmotných práv navrhovatele.

[13] Odpůrce dále popřel tvrzení navrhovatele, že napadený územní plán spočívá výlučně ve změně zemědělských a lesních pozemků na zastavitelné plochy a jeho důsledkem bude změna charakteru obce a suburbanizace spojená s celou řadou negativních následků pro stávající obyvatele obce. Odpůrce uvedl, že účelem územního plánování je sladění soukromých a veřejných zájmů. Ačkoli se navrhovatel zaklíná veřejným zájmem, skutečným cílem, který svým postupem sleduje je pouze prosazování jeho vlastních partikulárních zájmů, a to pokračování v zemědělském využívání dotčených pozemků pro vlastní podnikatelskou činnost. Tyto pozemky má navrhovatel převážně v nájmu, přičemž lze očekávat, že vlastníci pozemků určených jako zastavitelné plochy nájem navrhovateli vypoví a své pozemky využijí ekonomicky výhodnějším způsobem. Odpůrce si klade otázku, zda je účelem soudního přezkumu poskytovat ochranu práv navrhovatele na úkor práv vlastníků dotčených pozemků. Rozšíření zastavitelných ploch je dle odpůrce projevem veřejného zájmu určeného rozhodnutím zastupitelstva obce. Ke zvýšení počtu obyvatel a zástavbě ploch nově k zástavbě určených jistě nedojde náhle a nárazově, nýbrž postupně v dlouhodobém horizontu. Při vydání územního plánu není možno uspokojit zájmy všech zúčastněných subjektů, pokud by odpůrce vyhověl všem námitkám navrhovatele, bylo by vydání nového územního plánu prakticky vyloučeno. Odpůrce rovněž upozornil na skutečnost, že napadený územní plán byl již přezkoumán Nejvyšším správním soudem v řízení sp. zn. 4 Ao 2/2008, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal jakékoli vady územního plánu.

## II. b)

[14] Odpůrce dále uvedl k tvrzeným pochybením při rozhodování o námitkách navrhovatele, že není pravdou, že nevzal vůbec v úvahu námitky navrhovatele uplatněné v průběhu pořizování a schvalování územního plánu. Námitky a připomínky navrhovatele jak k urbanistické studii, tak k územnímu plánu byly pečlivě projednány a následně byly vyhodnoceny, resp. bylo o nich rozhodnuto v souladu se zákonem. Námitkami a připomínkami navrhovatele se zastupitelstvo zabývalo na jednáních dne 17. 12. 2007, 7. 1. a 30. 1. 2008. Postup odpůrce, který rozhodnutí o námitkách vtělil do odůvodnění napadeného územního plánu byl v souladu s §53 odst. 1 stavebního zákona. Odpůrce dále odmítl i námitku netransparentního postupu odpůrce při projednávání námitek a připomínek – o námitkách a připomínkách navrhovatele bylo jednáno na řádném a veřejném zasedání zastupitelstva dne 30. 1. 2008. Rovněž není oprávněná výtká navrhovatele, že není zřejmé, jak zastupitelstvo o námitkách rozhodlo, když existují dva odlišné návrhy vyhodnocení výsledků projednání návrhu územního plánu. K tomu odpůrce uvedl, že vyhodnocení námitek bylo připraveno jako návrh dne 17. 12. 2007 a předloženo zastupitelstvu k projednání. Protože nebylo ihned dosaženo shody na způsobu rozhodnutí o námitkách, byly vypracovány alternativy. Následně bylo dosaženo konsensu zastupitelů

o způsobu rozhodnutí o námitkách a definitivní znění bylo přijato právě na zastupitelstvu 30. 1. 2008 a podle tohoto rozhodnutí byl upraven „návrh vyhodnocení výsledků projednání“, což bylo na tomto definitivním návrhu řádně vyznačeno. Navrhovatel ve svých námitkách neuvedl, že je vlastníkem pozemků č. 1065/1, 1375/1 a 1375/5 v k. ú. Vysoká nad Labem, proto to odpůrce nemohl zohlednit v rozhodnutí o námitkách. V době podání námitek navrhovatele dne 19. 11. 2007 navrhovatel ještě nebyl vlastníkem těchto pozemků. Odpůrce vyhodnotil podání navrhovatele obsahující několik „námitek“ z hlediska obsahu tak, že výhrady směřující proti částem územního plánu, kde navrhovatel je vlastníkem pozemků dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) posoudil jako námitky a rozhodl; o nich ostatní výhrady potom posoudil jako připomínky a tak je také vypořádal. Odpůrce v této souvislosti upozornil na to, že i výhrady posouzené jako připomínky vypořádal způsobem fakticky odpovídajícím rozhodnutí o námitkách. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51), z níž vyplývá, že pokud námitka byla vypořádána jako připomínka, nejedná se o vadu vedoucí ke zrušení opatření obecné povahy, pokud vypořádání připomínky vykazuje obsahově stejné náležitosti jako rozhodnutí o námitkách.

[15] Odpůrce se dále vyjádřil i k výtce navrhovatele směřující proti zrušení etapizace výstavby. Podle odpůrce zrušení etapizace není podstatnou úpravou návrhu, a proto nebylo nutné postupovat podle § 53 odst. 2 stavebního zákona. Práva navrhovatele nemohla být touto změnou dotčena, neboť se ve svých námitkách k původnímu návrhu územního plánu k etapizaci nijak nevyjádřil. Při jednání odpůrce k tomuto bodu uvedl, že etapizace byla původně navržena u ploch A1 a A2 na žádost krajského úřadu, u ostatních ploch pak z důvodu obav před současným zastavováním všech navržených ploch rodinnými domy, což by zkomplikovalo výstavbu infrastruktury, zejména s ohledem na to že v současné době tyto plochy nemají kanalizaci. Proto byla navržena etapizace časová a funkční. Následně pak při jednání zastupitelstva o námitkách vlastníků pozemků umístěných v těchto plochách bylo s ohledem na znalost místních poměrů rozhodnuto, že etapizace není potřebná, protože k žádné lavinovité výstavbě nedojde. Realita pak tyto předpoklady potvrdila, neboť od nabytí účinnosti územního plánu dosud byla zahájena stavba pouze dvou domů v lokalitě A9. Zrušením etapizace nebyl nikdo, ani navrhovatel, dotčen na právech. Etapizace ostatně dle odpůrce není ani nutná, neboť překotná výstavba v lokalitách ploch určených k zastavění, kterou argumentuje navrhovatel, je vyloučena tím, že před zahájením výstavby bude ve shodě s požadavky obsaženými v územním plánu zpracována územní studie dle § 30 stavebního zákona, která prověří možné problémy spojené s využitím území, a dále i hydrogeologický průzkum.

[16] K vytýkaným pochybením při procesu posuzování vlivu na životní prostředí odpůrce uvedl, že posouzení vlivů bylo zpracováno autorizovanou osobou a z tohoto posouzení odpůrce při přípravě a schvalování územního plánu vycházel. Krajský úřad v rámci souhlasného stanoviska vydaného v rámci procedury posuzování vlivů na životní prostředí upozornil, že posouzení musí obsahovat náležitosti uvedené v příloze ke stavebnímu zákonu, nikoli v příloze č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb. Toto následně namítal i navrhovatel. Proto odpůrce nechal posouzení přepracovat tak, aby dostalo uvedeným požadavkům. Z hlediska obsahového se posouzení nezměnilo, změněna byla pouze struktura tak, aby odpovídala jednotlivým bodům přílohy ke stavebnímu zákonu.

[17] Odpůrce popřel tvrzení navrhovatele, že při přípravě napadeného územního plánu opomenul projednat a schválit jeho zadání. Návrh zadání byl veřejně projednán dne 24. 7. 2006, přičemž veřejnost byla vyhláškou seznámena s možností podat podněty a připomínky k návrhu zadání. Rovněž řádné schválení zadání vyplývá ze správního spisu.

## II. c)

[18] K námitce navrhovatele směřující proti nové komunikaci vedoucí od silnice III/29810 k lokalitám D2, A7, A8 a A9 odpůrce uvedl, že námitce navrhovatele nebylo možné vyhovět. Komunikace je nezbytná pro zajištění dopravní obslužnosti uvedených lokalit. Námitka navrhovatele argumentující nepřipustným zábořem zemědělského půdního fondu je nedůvodná s přihlédnutím k souhlasnému stanovisku orgánu zemědělského půdního fondu. Odpůrce zdůraznil, že pozemky, na nichž je komunikace plánována, vlastní mj. i navrhovatel, a komunikace není určena jako veřejně prospěšná stavba či opatření. Vzhledem k tomu nelze fakticky výstavbu komunikace realizovat bez souhlasu navrhovatele, a ten tak může uvedený záměr neomezeně blokovat. I v případě realizace stavby komunikace pak není pravdou, že by byl zcela rozvrácen extenzivní chov dobytka provozovaný navrhovatelem v důsledku oddělení stájí od pastvin. Odpůrce odkázal na to, že pastevní režim zvířat spočívá v tom, že ráno se dobytek odebere na pastvu, odkud se večer odeberou zpět do stájí. Vzhledem k počtu kusů dobytka chovaných navrhovatelem by pro překročení navržené komunikace stádem postačovalo cca 15 minut ráno a 15 minut večer. Po tuto dobu by komunikace mohla být uzavřena pro dopravní provoz např. pomocí technického zařízení. Odpůrce navrhuje pro tento účel umístění závor či světelného značení podobného, jako bývá na železničním přejezdu, případně nadjezd nad průhonem pro dobytek.

[19] K námitce navrhovatele týkající se nesprávného vyznačení zastavěného území obce odpůrce uvedl, že dle § 53 odst. 1 byly chyby ve vyznačení hranice zastavěného území odstraněny na základě vyhodnocení projednání návrhu územního plánu a územní plán byl schválen v opravené grafické podobě.

[20] Ohledně námítky týkající se rozporu napadeného územního plánu s územním plánem velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální sídelní aglomerace odpůrce poukázal na § 187 odst. 7 stavebního zákona. Dle odpůrce toto ustanovení taxativně vymezuje závazné části územních plánů velkých územních celků schválených podle staré právní úpravy. Vymezení rozvojové plochy obce Vysoká nad Labem dle hlavního výkresu uvedeného územního plánu mezi tyto části závazné i po nabytí účinnosti nového stavebního zákona nepatří. Dle vyjádření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 1. 10. 2007 není napadený územní plán v rozporu s uvedeným územním plánem velkého územního celku. Odpůrce dále argumentoval tím, že i jiné obce v oblasti regulované uvedeným územním plánem velkého územního celku schválily územní plány zahrnující rozvojové plochy mimo území vymezené tímto nadřazeným plánem.

[21] Odpůrce nesouhlasil též s tvrzením odpůrce o porušení § 5 odst. 6 a dalších ustanovení stavebního zákona, které spojují změny územního plánu s podstatnou změnou poměrů v regulovaném území. Tato úprava se na posuzovaný případ nevztahuje, neboť se nejedná o změnu, nýbrž o vydání územního plánu v obci, která dosud územní plán neměla.

[22] Odpůrce také polemizoval s vývodem navrhovatele o nepřipustné změně charakteru obce v důsledku nežádoucí suburbanizace umožněné schváleným územním plánem. Obec není žádným „skanzenem“, nýbrž je již řadu let fakticky součástí aglomerace města Hradec Králové vzdáleného pouze 4 km, tomu je přizpůsoben i systém veřejné dopravy. Územní plán dle odpůrce zachovává rovnováhu mezi využitím území pro zemědělskou výrobu a pro bydlení.

### III.

#### Postup soudu

[23] První senát Nejvyššího správního soudu shledal v judikatuře soudu, která je pro jeho rozhodování závazná (§ 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále též „s. ř. s.“) závažné rozpory týkající se aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.), dále pasivní legitimace, tedy orgánu, který vystupuje v řízení o zrušení opatření obecné povahy na straně odpůrce, a konečně i zkoumání proporcionality zásahu opatření obecné povahy do práv jednotlivce. Proto vydal první senát Nejvyššího správního soudu dne 2. 4. 2009 usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 94, kterým věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[24] Sedmičlenný rozšířený senát pak rozhodl dne 21. 7. 2009 usnesením č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 o sporných právních otázkách a věc vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí prvnímu senátu. Rozšířený senát rozhodl o aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak, že navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že jeho subjektivní hmotná práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. V případě návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace pak dotčenými hmotnými subjektivními právy mohou být především práva věcná k nemovitostem dotčeným územním plánem, tedy právo vlastnické, věcná břemena apod., nikoli však práva povahy pouze relativní, jako je typicky právo nájemní. Soud pak, jako druhý krok v rámci zkoumání aktivní legitimace, musí posoudit, zda i v případě pravdivosti tvrzení navrhovatele není dotčení jeho práv z povahy věci vyloučeno, tedy zda je zásah do práv vůbec myslitelný a vyplývá z tvrzení navrhovatele. Rozšířený senát nadto připustil aktivní legitimaci i v případě tvrzeného procesního pochybení při přijímání opatření obecné povahy, avšak pouze v takovém případě, že byla porušena procesní práva navrhovatele a že nelze *a priori* vyloučit, že v důsledku tohoto porušení procesních práv byla zasažena právní sféra navrhovatele (tedy jeho subjektivní práva hmotná). O otázce pasivní legitimace rozšířený senát rozhodl tak, že jako odpůrce má v řízení o zrušení územního plánu schváleného zastupitelstvem obce vystupovat obec sama. Konečně rozšířený senát rozhodl i o předložené otázce zkoumání proporcionality opatření obecné povahy tak, že podmínkou veškerých omezení vlastnických a jiných věcných práv vyplývajících z územního plánu musí být ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a to, že jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Pokud jsou tyto zásady dodrženy, nelze zrušit územní plán proto, že zásah do práv nebyl spojen s náhradou, neboť pro přiznání takové náhrady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace není zákonný podklad.

[25] Rozšířený senát se mimoto zabýval i otázkou, zda je překážkou projednání věci to, že napadený územní plán byl již jednou přezkoumán Nejvyšším správním soudem. V posuzovaném případě byl napadený územní plán obce Vysoká nad Labem přezkoumán k návrhu osoby odlišné od navrhovatele v tomto řízení a návrh byl zamítnut rozsudkem ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42. Rozšířený senát se vyjádřil tak, že překážka věci rozhodnuté může být založena pouze v případě, že předchozí řízení u Nejvyššího správního soudu probíhalo mezi stejnými účastníky, a to pouze ve vztahu k již uplatněným námitkám. V řešeném případě tomu tak není, proto nic nebrání projednání věci a rozhodnutí o návrhu (podrobnější argumentaci lze nalézt v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu).

[26] Konečně se rozšířený senát vyslovil i k otázce, zda je na závadu, že návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy byl podán až více než jeden rok po vydání územního plánu.



I zde rozšířený senát shledal, že tato skutečnost není překážkou řízení ve věci. Soudní řád správní ani jiný právní předpis nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Takovou lhůtu v neprospěch navrhovatele proto nemůže stanovit ani soudní judikatura. Jedinou podmínkou pro podání návrhu tak je to, že napadené opatření obecné povahy musí být dosud platné a účinné nebo, i v případě ztráty účinnosti samotného opatření obecné povahy, je i přesto přípustný návrh na jeho zrušení, pokud je stále použitelné na základě jiného právního aktu nebo právního předpisu. Tato podmínka je u napadeného územního plánu splněna, neboť se jedná o opatření platné a účinné.

[27] Po vrácení věci rozšířeným senátem prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí nařídil tento senát jednání. Jednání se konalo dne 16. 9. 2009 a došlo při něm k vyjasnění některých bodů návrhu a stanoviska odpůrce k jednotlivým námitkám uplatněným navrhovatelem. Argumenty stran přednesené při jednání byly zapracovány do shrnutí jejich stanovisek uvedených v částech I. a II. Soud také provedl dokazování územním plánem velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální sídelní aglomerace.

#### IV.

#### Úvahy soudu

[28] Při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu se soud řídil jednak názorem rozšířeného senátu, který je pro něj závazný, jakož i další judikaturou tohoto soudu týkající se přezkumu opatření obecné povahy. Vycházel přitom i z toho, že dle výslovné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 na konci není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy vázán právními důvody návrhu.

[29] Nejvyšší správní soud také vyšel z toho, že dle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu. Tak tomu je v dané věci [srovnej dále část IV. c) odůvodnění].

#### IV. a)

#### Přípustnost návrhu

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Klíčovou otázkou zde je posouzení aktivní legitimize navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky postupoval podle závazných směrnic,

keré k posouzení této otázky stanovil rozšířený senát ve svém rozhodnutí vydaném v tomto řízení (srov. výše).

[31] Testu stanovenému rozšířeným senátem navrhovatel vyhovuje bez jakýchkoli pochybností. Navrhovatel je vlastníkem celé řady nemovitostí (pozemků i budov) v území regulovaném napadeným územním plánem, které jsou zapsány na listech vlastnictví 53, 54 a 429 pro katastrální území Vysoká nad Labem. Navrhovatel dále tvrdí, že vydáním napadeného územního plánu došlo ke zkrácení na jeho subjektivních hmotných právech. Navrhovatel tak např. tvrdí, že jeho práva byla porušena tím, že územní plán určil pozemky v jeho vlastnictví v rámci plochy označené písmenem G jako plochu dopravy a parkoviště, a to v rozporu se skutečným využíváním těchto pozemků a proti vůli vlastníka pozemků. Navrhovatel také tvrdí, že určením pozemků v jeho vlastnictví nebo spoluvlastnictví pro výstavbu komunikace podél ploch D2 a A7 až A9 a B4 v rozporu s jejich současným využitím a proti vůli vlastníka došlo k porušení jeho práv. Rovněž navrhovatel tvrdí, že určení plochy pro výstavbu A8, která zahrnuje pozemky v jeho vlastnictví a spoluvlastnictví v rozporu s jeho současným užíváním a s vůlí vlastníka došlo k porušení jeho práv. Navrhovatel uvádí, že stanovením budoucího plánovaného využití jeho pozemků odpůrce otevřel cestu k realizování určitých záměrů rozporných s právem navrhovatele na podnikání a užívání pozemků v souladu s jeho vůlí a jejich současným funkčním využitím. Navrhovatel tvrdí zásah do svých práv i jinými způsoby, popsány v bodě I. c).

[32] Tato tvrzení navrhovatele nelze jednoznačně vyvrátit. Soud má za to, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřipustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.

[33] Nadto navrhovatel tvrdí i porušení svých procesních práv, které mohlo zasáhnout do jeho právní sféry. Příkladem lze uvést tvrzení navrhovatele o porušení jeho práva vyjádřit se a podat námitky ke změněnému návrhu územního plánu poté, co byla zrušena etapizace zástavby některých ploch, zahrnující mimo jiné plochu A8, jejíž součástí jsou i pozemky ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví navrhovatele. U tohoto tvrzeného porušení procesních práv navrhovatele nelze vyloučit zásah do jeho právní sféry. Jak bylo uvedeno v předchozím odstavci nelze u vlastníka nemovitosti umístěné v ploše regulované územním plánem odchylně od současného využití apriorně vyloučit zásah do jeho hmotných práv, jmenovitě do práva volně užívat nemovitost ve svém vlastnictví. Pokud výsledkem tvrzeně vadného postupu odpůrce bylo stanovení budoucího plánovaného využití plochy zahrnující i pozemky ve vlastnictví navrhovatele včetně podmínek pro toto využití, je zásah do právní sféry navrhovatele bez dalšího myslitelný. Stejně soud hodnotí i tvrzení navrhovatele o porušení jeho procesních práv v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí. I u této námitky nelze apriori vyloučit zásah do právní sféry navrhovatele, jako vlastníka nemovitostí v posuzovaném území a podnikatele v oblasti zemědělství přímo zainteresovaného na klíčové otázce ochrany zemědělského půdního fondu.

[34] Z uvedených důvodů má soud za nepochybné, že navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu, a to jak jeho části tak i celku. Dalšími možnými překážkami řízení (překážka věci rozhodnuté, lhůty) se podrobně zabýval rozšířený senát v usnesení vydaném v tomto řízení a v tomto rozsudku postačí odkázat na jeho závěry. Lze tedy konstatovat, že soudu nic nebrání v rozhodnutí o důvodnosti návrhu.

#### IV. b)

##### **Přezkum procesního postupu při vydání územního plánu**

[35] Účastníci nijak nespoují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

#### IV. b) 1.

##### **Postup odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatele**

[36] Soud se zaměřil v první řadě na navrhovatelem zpochybněnou správnost postupu odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatele. Nejprve musí být odmítnuta výtká navrhovatele, že odpůrce se jeho námitkami vůbec nezabýval. Ze správního spisu, z odůvodnění napadeného územního plánu a konečně i z tvrzení stran vyplývá opak. Navrhovatel uplatnil při projednání návrhu územního plánu celkem jedenáct námitek, z nichž devět odpůrce vyhodnotil a vypořádal jako připomínky a dvě vyhodnotil jako námitky a rozhodl o nich. Ze spisu soud nezjistil, že by odpůrce některou námitku navrhovatele zcela opomenul.

[37] Navrhovatel dále zpochybnil to, že odpůrce o některých jeho námitkách rozhodl jako o námitkách, zatímco jiné posoudil jako připomínky. Odpůrce soudu předestřel klíč, dle kterého třídil jednotlivé výhrady uplatněné navrhovatelem na námitky a připomínky. Pokud se uplatněná konkrétní výtká navrhovatele vztahovala k pozemkům a stavbám ve vlastnictví navrhovatele dotčeným návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch (srov. § 52 odst. 2 stavebního zákona), považoval ji odpůrce za námitku. Ostatní výhrady posoudil jako připomínky. Tento postup považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný. Jak uvedl již v rozsudku z 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud navrhovatel splnil kritéria stanovená v § 52 odst. 2 stavebního zákona, tj. je vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem zastavitelných ploch, což odpůrce nepochybnil, je oprávněn uplatňovat vůči územnímu plánu námitky. Toto ustanovení nelze vykládat restriktivně v neprospěch osoby uplatňující námitky tak, jako by znělo „proti návrhu územního plánu v části, která se jich dotýká.“ Všechny výhrady uplatněné navrhovatelem, jakožto privilegovanou osobou ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, jsou proto námitkami a tak je nutno s nimi naložit. Týká se to i těch námitek navrhovatele, které směřují proti jiným částem územního plánu, než je vymezení zastavitelných ploch zahrnujících pozemky v jeho vlastnictví, tak i námitek navrhovatele mířících na proces pořizování územního plánu. Výhrady subjektu oprávněného podat námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona vůči návrhu územního plánu nelze již třídít na ty, kterými se odpůrce musí zabývat důkladněji a rozhodnout o nich, a ostatními, kterými se může zabývat pouze povrchně.

[38] V uvedeném rozsudku z 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, však Nejvyšší správní soud zároveň vyslovil názor, že pokud i přes toto formální pochybení – posouzení námitek jako připomínek - odpůrce námitky navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně posoudí a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Soud proto zohlednil skutečnost, že ačkoli odpůrce posoudil devět námitek odpůrce jako připomínky, v odůvodnění napadeného územního plánu se jimi detailně

zabýval a u každé jednotlivé námitky posouzené jako připomínka uvedl, zda navrhovatelé vyhovuje či nikoli a toto odůvodnil. Z hlediska obsahového tak není rozdíl mezi rozhodnutím o námitkách navrhovatele posouzených jako námitky a vypořádáním těch námitek, které byly posouzeny jako připomínky. Soud proto v tomto bodě neshledal nutnost zrušit napadený územní plán.

[39] Navrhovatel také napadl to, že odpůrce nevydal o námitkách samostatné rozhodnutí. Tato výtka není důvodná. Podle § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z toho též vyplývá, že není třeba vydávat o námitkách každého namítele samostatné rozhodnutí, které by se této osobě např. i samostatně doručovalo. Postup odpůrce, který o námitkách a o vypořádání připomínek rozhodl usnesením zastupitelstva ze dne 4. 2. 2008 (zároveň s vydáním samotného napadeného územního plánu), s tím, že konkrétní způsob rozhodnutí o jednotlivých námitkách jednotlivých namítele (a vypořádání jednotlivých uplatněných připomínek) a jeho odůvodnění bylo obsaženo v odůvodnění územního plánu, tak byl zcela správný.

[40] Nedůvodnou soud shledal i námitku navrhovatele spočívající v netransparentnosti rozhodování zastupitelstva, které se údajně o způsobu rozhodnutí o námitkách dohodlo na neveřejném zasedání. I zde Nejvyšší správní soud nemá žádné výhrady vůči postupu odpůrce, který rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek připravoval postupně na schůzích zastupitelstva 7. 1. 2008 a 30. 1. 2008, jakož i ve spolupráci pověřeného zastupitele s pořizovatelem územního plánu (§ 53 odst. 1 stavebního zákona), aby o námitkách a vypořádání připomínek definitivně rozhodl na schůzi zastupitelstva dne 4. 2. 2008. Tomu odpovídá koncept návrhu rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek z 17. 12. 2007, který je založen ve správním spisu a konečný návrh ze dne 31. 1. 2009. Tyto pomocné dokumenty nejsou nijak na závadu, protože jsou řádně označeny a opatřeny datací a nevznikají tak pochybnosti o tom, jak bylo o námitkách a vypořádání připomínek rozhodnuto. Usnesení zastupitelstva z 4. 2. 2008 totiž jednoznačně odkazuje na posledně uvedený konečný návrh rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek.

[41] Nedůvodné je i tvrzení navrhovatele, že ani textová ani grafická část územního plánu na rozhodnutí o námitkách nijak neodkazují. Jak již bylo konstatováno, odpůrce schválil územní plán na zasedání zastupitelstva 4. 2. 2008 a zároveň rozhodl o námitkách. Konkrétní způsob rozhodnutí o jednotlivých námitkách a jeho odůvodnění je pak obsažen v souladu se zákonnou úpravou (§ 172 odst. 5 správního řádu) v odůvodnění územního plánu jako jeho bod 10 a vypořádání námitek pak jako jeho bod 11.

[42] Tuto skupinu námitek navrhovatele, která směřuje proti zákonnosti postupu odpůrce při rozhodování o námitkách proti návrhu územního plánu lze tedy uzavřít s tím, že Nejvyšší správní soud zde neshledal důvod pro zrušení napadeného územního plánu.

#### **IV. b) 2.**

##### **Zrušení etapizace výstavby**

[43] Další námitka navrhovatele spočívá ve zpochybnění postupu odpůrce, který těsně před schválením územního plánu rozhodl dne 30. 1. 2008 (k námitkám třetí osoby) o zrušení původně navrhované etapizace výstavby v lokalitách A3, A6, A7, A8 a A9. Podle správního spisu následně neproběhlo nové projednání návrhu a navrhovatel neměl ani jinou možnost se ke změně návrhu vyjádřit. Navrhovatel v tom vidí porušení § 53 odst. 2 stavebního zákona.

[44] Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, posoudí se přiměřeně podle § 50 a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Klíč k posouzení této námítky je ve výkladu pojmu „*podstatná úprava návrhu*“. Podle obecné právní úpravy obsažené v § 172 odst. 5 správního řádu, jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Dále je třeba zohlednit i to, že dle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona 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.

[45] Ze spisu vyplývá, že veřejně projednaný původní návrh územního plánu obsahoval tuto úpravu pořadí a časového omezení pro provádění změn v území. Na využití funkčních ploch A3 a A6 byla navržena tato omezení: V první etapě měla být realizována výstavba a dokončení sítí technické infrastruktury (komunikace, vodovod, plynovod, kanalizace, vedení elektrické energie). V druhé etapě pak měla být realizována výstavba v souladu s funkčním využitím lokality (rodinné a bytové domy). Na funkční plochy A7, A8 a A9 byla navržena tato etapizace: 1. etapa výstavba a dokončení sítí technické infrastruktury (komunikace, vodovod, plynovod, kanalizace, vedení elektrické energie, retenční nádrž), to vše nejdříve po 1. 1. 2010. Druhá etapa výstavby se pak následně týkala rodinných a bytových domů v souladu s funkčním využitím ploch, realizovat se měla nejdříve po 1. 1. 2012. Naproti tomu schválený územní plán obsahuje pouze etapizaci výstavby v rámci ploch A1 a A2 a u ploch A3, A6, A7, A8 a A9 obsahuje doložku, že u nich „*není stanovena etapizace výstavby*“ (srov. část 12. textové části územního plánu).

[46] 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 dobudování a přebudování pro potřeby později stavěných budov. Soud proto došel k závěru, že zrušení etapizace je podstatnou úpravou návrhu územního plánu, která musí být projednána ve shodě s § 53 odst. 2 stavebního zákona. Soud nesouhlasí ani s tvrzením odpůrce, že zrušení etapizace v konkrétním případě neznamená žádnou změnu podmínek pro zastavění uvedených ploch, což dokládá tím, že dosud k výstavbě v těchto plochách ve větší míře nebylo přikročeno, a tím, že rozhodování v těchto plochách je podmíněno územní studií a hydrogeologickým průzkumem (srov. bod 11. textové části územního plánu). Tato argumentace odpůrce je pochybná už při zjištění vyplývajícího z vyjádření odpůrce, že výstavba na ploše A9 již ve skutečnosti začala (byť zatím v omezené míře). Z vyjádření odpůrce při jednání přitom vyplynulo, že dopravní obslužnost ani další potřebná infrastruktura pro tyto plochy (A7 až A9) vyřešena dosud není. Rovněž není možné akceptovat argumentaci odpůrce, že zrušením etapizace nebyla dotčena práva navrhovatele ani jiných osob. Navrhovatel již v procesu přípravy návrhu územního plánu a při jeho projednávání uplatnil řadu námitek, z nichž je zřejmé, že má zájem na zachování zemědělského využívání pozemků v uvedených lokalitách, a to po co nejdéle dobu, jakož i na maximální možné ochraně zemědělského půdního fondu. Zrušením etapizace výstavby v těchto lokalitách byla otevřena

cesta k zastavění dotčených pozemků v době předcházející dříve stanovenému časovému a funkčnímu omezení výstavby. Tím byly práva a oprávněné zájmy navrhovatele nepochybně dotčeny. Poukaz na fakticitu, tzn. že dosud nenastaly nepříznivé účinky, kterým by jinak etapizace bránila, je zcela nepřipadný. Příčinou toho, že nenastal očekávaný investiční boom, lze spíše hledat v současné problémové ekonomické situaci či jinde, než v uvědoměném chování potenciálních investorů. Etapizace není jen rozložením investičního vzmachu v čase, ale, jak vyplynulo z původního návrhu, jednotlivé etapy byly vzájemně podmíněny, jinak řečeno, k zahájení další etapy výstavby mohlo dojít nejen po uplynutí doby, nýbrž též po splnění záměru předvídaného etapou předešlou (např. vybudováním sítí technické infrastruktury).

[47] Lze tedy uzavřít, že zrušení etapizace výstavby v lokalitách A3, A6, A7, A8 a A9 bylo podstatnou úpravou návrhu územního plánu, která měla být znovu projednána dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce tímto porušením zákonem předepsaného postupu při vydání opatření obecné povahy porušil procesní práva navrhovatele jakožto vlastníka pozemků v zastavitelné ploše podat k takto změněnému návrhu územního plánu námítky. Došlo zároveň i k porušení procesních práv dalších osob. Toto procesní pochybení pak mohlo vést i k porušení hmotných práv navrhovatele, případně i dalších osob, a k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Toto podstatné porušení procesních předpisů je tedy i důvodem pro zrušení opatření obecné povahy.

#### IV. b) 3.

##### **Posouzení vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území**

[48] Navrhovatel vytýkal odpůrci chybný postup při posuzování vlivů územního plánu jakožto koncepce ve smyslu § 10a a násl. zákona č. 100/2001 Sb. na životní prostředí. K porušení zákona mělo dojít tím, že posouzení vlivů na životní prostředí, zpracované společností EMPLA, spol. s r. o. jako osobou k tomu oprávněnou, neobsahovalo náležitosti vyžadované právními předpisy. V důsledku toho pak odpůrce nedostatečně vyhodnotil návrh územního plánu z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území ve smyslu § 19 odst. 2 stavebního zákona a příslušných ustanovení prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[49] Podle § 10e zákona č. 100/2001 Sb. je pořizovatel územního plánu v případě kladného závěru zjišťovacího řízení povinen zajistit osobu oprávněnou ke zpracování vyhodnocení vlivů (posuzovatel). Obecnou úpravu náležitostí vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí obsahuje příloha č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb. Stavební zákon však v § 19 odst. 2 a ve své příloze obsahuje zvláštní úpravu náležitostí posouzení vlivů územně plánovací dokumentace jako zvláštní kategorie koncepcí. I zákon č. 100/2001 Sb. obsahuje v § 10i zvláštní ustanovení týkající se posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Příloha ke stavebnímu zákonu tak je vůči příloze č. 9 zákona č. 100/2001 Sb. ve vztahu zvláštního k obecnému. Návrh územního plánu je třeba spolu s vyhodnocením předat příslušnému krajskému úřadu, který prověří, zda posouzení obsahuje náležitosti dle požadavků právních předpisů. Pokud tomu tak není, krajský úřad vrátí vyhodnocení k doplnění (§ 10f odst. 2 a § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.). Krajský úřad pak vydá jako dotčený orgán stanovisko k návrhu územního plánu. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí jako jedna část vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území ve smyslu § 19 odst. 2 stavebního zákona musí být zpřístupněno veřejnosti a veřejně projednáno.

[50] Ze spisu vyplývá, že návrh napadeného územního plánu byl podroben proceduře posuzování vlivů na životní prostředí, že bylo zpracováno vyhodnocení posuzovatelem společností EMPLA, spol. s r. o., datované únor – březen 2007 a že krajský úřad vydal

dne 16. 7. 2007 v rámci koordinovaného stanoviska i souhlasné stanovisko dle zákona č. 100/2001 Sb. Ve svém stanovisku krajský úřad upozornil na to, že vyhodnocení vypracované posuzovatelem neobsahuje náležitosti podle přílohy ke stavebnímu zákonu, nýbrž chybně dle přílohy č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb. Na toto pochybení upozornil i navrhovatel v jedné ze svých námitek. Odpůrce se pak dodatečně snažil tuto chybu napravit a vyžádal opravu vyhodnocení od posuzovatele. Posuzovatel opravené vyhodnocení předložil odpůrci dne 30. 1. 2008, tedy čtyři dny před schválením napadeného územního plánu. Opravené vyhodnocení nebylo zpřístupněno veřejnosti ani navrhovateli ani nebylo předmětem projednání.

[51] Srovnáním obou znění vyhodnocení, tedy původního z února až března 2007 a opraveného z 30. 1. 2008, lze ověřit tvrzení odpůrce, že z hlediska obsahového není mezi oběma podstatný rozdíl. Text obou vyhodnocení je až na nepatrné výjimky shodný. Obě vyhodnocení se však liší svým členěním. Zatímco původní znění je členěno ve shodě s požadavky přílohy č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb., novější vyhodnocení má členění (tj. názvy jednotlivých oddílů) sestavené tak, aby odpovídalo příloze ke stavebnímu zákonu. Je zřejmé, že přejmenováním názvů kapitol bez úpravy obsahu vyhodnocení (tedy samotného textu) nelze dosáhnout souladu s přílohou ke stavebnímu zákonu. Náležitosti vyžadované dle přílohy ke stavebnímu zákonu ve srovnání s náležitostmi vyžadovanými dle přílohy 9 k zákonu 100/2001 Sb. jsou totiž obsahově, tedy kvalitativně, v některých ohledech odlišné. Příkladem příloha ke stavebnímu zákonu vyžaduje v bodu 1. zhodnocení vztahu územně plánovací dokumentace k cílům ochrany životního prostředí přijatým na vnitrostátní úrovni, zatímco příloha 9 k zákonu 100/2001 Sb. takový požadavek neobsahuje. První část „opraveného“ vyhodnocení, navzdory tomu, že je opatřena nadpisem odpovídajícím požadavku přílohy ke stavebnímu zákonu, žádné vnitrostátní cíle ochrany životního prostředí neuvádí, natož aby je hodnotila ve vztahu k územnímu plánu. Podobně bod 6 přílohy ke stavebnímu zákonu vyžaduje porovnání variant řešení z hlediska kladných a záporných vlivů na životní prostředí. Část šestá „opraveného“ vyhodnocení opisuje nadpis, avšak žádné varianty řešení ani jejich porovnání neobsahuje. Bod 8 přílohy ke stavebnímu zákonu požaduje zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do územního plánu. „Opravené“ vyhodnocení má část osmou se stejným názvem, opět však žádné vnitrostátní cíle ochrany životního prostředí neuvádí a jejich implementaci nehodnotí. Je tedy zřejmé, že „náprava“ zajištěná na poslední chvíli odpůrcem zůstala na úrovni formální a nemohla zhojit vadu vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí.

[52] Samotný text vyhodnocení vypracovaného společností EMPLA pak obsahuje řadu nesrovnalostí či dokonce protimluvů. Z tabulky č. 29 „*Hodnocení dopadů na vybrané složky životního prostředí – výskyt negativních vlivů záměru*“ vyplývá, že se očekává, že územní plán bude mít negativní vliv trvalý nebo přechodný na 11 z 15 sledovaných složek životního prostředí (ovzduší, zabor lesních pozemků, zabor zemědělských pozemků, ekosystémy, hluk, pohoda obyvatel bydlících v blízkosti příjezdové komunikace, odpadové hospodářství, krajinný ráz, povrchové a podzemní vody, vlivy spojené s havarijními stavy, likvidace či poškození stromů mimo les). V bodě 8 (str. 80) se k tomu uvádí, že uvedené hodnocení dopadů nevychází z žádné metodiky a jde pouze o subjektivní hodnocení posuzovatele. Závěr vyhodnocení na str. 84 pak uvádí, že z realizace územního plánu nevyplývají pro obyvatelstvo ani pro životní prostředí žádné významné negativní vlivy a účinky narušující kvalitu života nebo stav životního prostředí v daném území. Další nesrovnalostí vyhodnocení je biologické hodnocení dotčeného území. Plochy pro výstavbu A1 a A2 se zjevně nacházejí v botanicky a zoologicky cenné lokalitě, v níž podle přílohy 5 k posouzení bylo zjištěno 161 druhů rostlin, z nichž 2 jsou chráněny vyhláškou č. 395/1992 Sb. jako ohrožené, resp. silně ohrožené, dalších 27 druhů je uvedeno na červených seznamech ohrožených druhů. Na těchto k zastavění určených plochách se rovněž prokazatelně vyskytuje 339 druhů živočichů, z nichž 5 druhů je chráněno

jako ohrožené či silně ohrožené ve smyslu vyhlášek č. 395/1992 Sb. a č. 175/2006 Sb. a dalších dvanáct je zapsáno v červených knihách ohrožených druhů. Jeden živočišný druh, motýl lišaj pupalkový (*proserpinus proserpina*), je uveden v příloze IV. k směrnici Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Navzdory tomu samotný text vyhodnocení výskyt chráněných živočichů v uvedených lokalitách vůbec nezmiňuje ani se nezabývá tím, zda realizací plánu budou tyto vzácní živočichové negativně ovlivněni a jak tyto negativní vlivy mohou být případně zmírněny. I zmíněná příloha 5 vyhodnocení se ostatně bez jakéhokoli odůvodnění omezuje pouze na zjištění výskytu vyšších rostlin, z živočichů pak toliko bezobratlých, plazů a obojživelníků, a to pouze na plochách A1, A2, D1 a D3. Biologické vyhodnocení ostatních lokalit dotčených územním plánem, případný výskyt chráněných živočichů z tříd ptáků a savců, jakož i chráněných tzv. nižších rostlin, především připadají v úvahu mechy, lišejníky či houby, jsou v posouzení zcela opomenuty, a to bez jakéhokoli zdůvodnění či vysvětlení.

[53] I kdyby však nové „opravené“ posouzení i po stránce obsahové odpovídalo právní úpravě obsažené v příloze ke stavebnímu zákonu, neznamenalo by to, že proces posouzení vlivů na životní prostředí by byl bez podstatných vad. Právní úprava posuzování koncepcí včetně územně plánovací dokumentace na životní prostředí byla přijata za účelem implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Účelem této právní úpravy je přispět k průhlednějšímu rozhodování a zajištění úplnosti a spolehlivosti údajů poskytovaných pro posuzování, a to konzultací orgánů s příslušnou působností v oblasti životního prostředí a veřejnosti a stanovením přiměřených lhůt, které ponechávají dostatečný čas na konzultace, včetně vyjádření stanoviska (srov. bod 15 odůvodnění směrnice). Podle čl. 6 směrnice pak „1. Návrh plánu nebo programu a zprávy o vlivech na životní prostředí vypracované v souladu s článkem 5 je zpřístupněn orgánům uvedeným v odstavci 3 tohoto článku a veřejnosti. 2. Orgánům uvedeným v odstavci 3 a veřejnosti uvedené v odstavci 4 je dána včas skutečná příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu.“ Právní úprava také v komunitárním a vnitrostátním zákonodárství provádí mnohostrannou úmluvu ratifikovanou a závaznou pro Českou republiku. Jedná se o Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (nazývanou též „Aarhuská úmluva“). Článek 7 této úmluvy zavazuje smluvní strany umožnit účast veřejnosti při tvorbě plánů ve spravedlivém a transparentním rámci, přičemž pro efektivní účast veřejnosti je nezbytné, aby jí byly předem zpřístupněny potřebné informace. Postup, kdy by vyhodnocení (respektive zpráva o vlivech na životní prostředí - jazykem směrnice, nebo informace - jazykem Aarhuské úmluvy) bylo v korektním znění toliko založeno do spisu, aby bylo předpisům učiněno zadost a vydaný územní plán měl podklady formálně v pořádku, by byl zjevně v rozporu se zněním i smyslem právní úpravy. Smyslem posouzení je totiž především poskytnutí úplných a spolehlivých údajů o vlivu koncepce na životní prostředí veřejnosti a dotčeným orgánům. Ani zcela bezvadné posouzení, které by však odpůrce nepřístupnil veřejnosti včetně navrhovatele a neumožnil jeho řádné veřejné projednání, nemohlo by zhojit procesní vadu navrhovatelem uplatněnou.

[54] Stanovisko krajského úřadu o posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí vydávané podle zákona č. 100/2001 Sb. je stanoviskem dotčeného orgánu, které však není pro odpůrce při schvalování územního plánu závazné. Případná pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají přezkoumání soudem v rámci soudního přezkumu následného rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publikováno pod č. 1461/2008 Sb. NSS), zde tedy v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy.



[55] Soud zde podotýká, že právní předpisy týkající se posuzování vlivů na životní prostředí nejsou v žádném případě samoučelné a pokud zde soud shledává podstatné procesní pochybení při vydávání územního plánu, nejde o projev formalismu. Naopak soud se snaží maximálně zohlednit hledisko obsahové. Jestliže účelem procedury posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí je obstarání potřebných informací, jejich zpřístupnění veřejnosti a umožnění aktivního zapojení veřejnosti do procesu přípravy a schvalování územního plánu, pak postup odpůrce, posuzovatele i krajského úřadu v této věci degradoval celý proces posuzování vlivů na pouhý formální úkon. Konkrétně byl proces redukován na vyhodnocení zpracované formálně oprávněným posuzovatelem, pouze po formální stránce (tedy pouze podle nadpisů kapitol nikoli však obsahem) odpovídající příslušným předpisům a těsně před vydáním napadeného plánu toliko založené do spisu.

[56] Pochybení při zpracování posouzení vlivů na životní prostředí se (spolu s absencí územně analytických podkladů tolerovanou po dobu dvou let od nabytí účinnosti nového stavebního zákona dle § 185 odst. 3 stavebního zákona) následně promítlo i ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které je povinnou náležitostí odůvodnění územního plánu [§ 19 odst. 2 a § 53 odst. 5 písm. b) stavebního zákona; bod II. odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.]. Zde je třeba souhlasit s výtkami navrhovatele, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je povrchní a neúplné. Náležitosti vyhodnocení uvedené v příloze 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. pod bodem A. (Vyhodnocení vlivů na životní prostředí) je tak odbyto poukazem na (chybně zpracované) vyhodnocení zpracované společností EMPLA a na souhlasné stanovisko krajského úřadu. Charakteristické je, že ve vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území se odpůrce vůbec nezmiňuje o ekologicky problematických aspektech územního plánu, které namítal navrhovatel a Statutární město Hradec Králové, tedy o extrémní expanzi zástavby na zemědělských a lesních pozemcích a dalších negativních jevech obvykle spojených s tzv. suburbanizací. Náležitosti uvedené pod bodem C. (vyhodnocení vlivů dle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech) a D. uvedené přílohy (předpokládané vlivy na výsledky analýzy silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb v území) jsou pouze zmíněny s tím, že územně analytické podklady dosud zpracovány nebyly. Bod E. přílohy (vyhodnocení přínosu územního plánu k naplnění priorit územního plánování) je vypořádán tím, že nebyly zpracovány (nově chystané) zásady územního rozvoje a navržený plán je v souladu s prioritami (dosavadního) územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické aglomerace. V této souvislosti se odpůrce opět nijak nezabýval pochybnostmi, které v tomto směru vnesl navrhovatel. Část F. (vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj: shrnutí) je pak sice podrobnější, nicméně problematickým bodům navrhovatelem i Statutárním městem Hradec Králové namítaného nesouladu územního plánu s udržitelným rozvojem území se odpůrce důsledně vyhýbá.

[57] Lze tedy shrnout, že v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jakož i při vyhodnocení vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území došlo k závažným pochybením ze strany odpůrce, ale i ze strany posuzovatele, který předložil vadné vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a také ze strany krajského úřadu, který vadné vyhodnocení akceptoval a vydal na jeho základě souhlasné stanovisko. Tyto vady pak svědčí o zcela formálním přístupu uvedených osob a orgánů a o nepochopení či ignoranci smyslu a významu procedury posuzování vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Základním cílem územního plánování je přitom právě vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území (srov. důvodovou zprávu k návrhu stavebního zákona, str. 123, sněmovní tisk č. 998, Poslanecká sněmovna 2002 - 2006, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Navrhovatel a nepochybně i další osoby z řad veřejnosti byli těmito pochybeními při přípravě a vydávání územního plánu zkráceni

na svých právech. Proto i tyto vady shledává soud jako podstatné a vedoucí ke zrušení napadeného územního plánu.

#### IV. b) 4.

##### Schválení zadání územního plánu

[58] Poslední námitkou navrhovatele směřující proti postupu odpůrce při vydávání napadeného územního plánu je to, že nebylo řádně připraveno projednáno s schváleno zadání územního plánu.

[59] Soud shledal, že ze správního spisu vyplývá opak. Ve spisu je založena veřejná vyhláška oznamující, že veřejné projednání návrhu zadání územního plánu se bude konat 24. 7. 2006 v 17:00 hodin a upozorňující na možnost nahlédnout do návrhu zadání v době od 14. 7. 2006 do 14. 8. 2006. Vyhláška dále ve shodě s požadavky § 20 odst. 2 tehdy platného stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) informuje o možnosti podat podněty do 15 dnů od posledního dne lhůty pro nahlédnutí. Vyhláška byla na úřední desce odpůrce vyvěšena dne 7. 7. 2006 a sejmuta 21. 7. 2006. Ve spise je rovněž založen zápis z projednání návrhu zadání dne 24. 7. 2006. Návrh zadání byl rovněž rozeslán dotčeným orgánům státní správy a orgánům územního plánování sousedních územních obvodů. Stanoviska a připomínky těchto orgánů byly vyhodnoceny a zapracovány, návrh zadání byl rovněž projednán s nadřízeným orgánem územního plánování (Krajský úřad Královéhradeckého kraje). Zadání napadeného územního plánu bylo nakonec schváleno zastupitelstvem obce Vysoká nad Labem dne 29. 12. 2006.

[60] V postupu odpůrce při projednávání a schvalování zadání napadeného územního plánu Nejvyšší správní soud neshledal žádná pochybení. Postup proběhl v souladu s tehdy platnou právní úpravou § 20 zákona č. 50/1976 Sb. a tato činnost byla ukončena před 31. 12. 2006. Ve shodě s § 188 odst. 2 stavebního zákona je tak schválené zadání účinné i za nové právní úpravy, posuzuje se podle právní úpravy účinné před 31. 12. 2006 a této právní úpravě zcela vyhovuje.

#### IV. c)

##### Soulad územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací

[61] V rámci třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tedy v rámci přezkumu zákonnosti postupu odpůrce při vydávání územního plánu, soud shledal hned dva důvody pro zrušení napadeného územního plánu. Proto již nemusel pokračovat dalšími dvěma kroky uvedeného algoritmu, tedy zkoumáním souladu napadeného územního plánu s hmotněprávní úpravou a testem proporcionality. Soud nemá z těchto důvodů v úmyslu zabývat se detailně jednotlivými věcnými námitkami navrhovatele a omezí se nad rámec pouze na několik poznámek týkajících se souladu územního plánu obce a nadřazené územně plánovací dokumentace. Tyto poznámky má soud za nezbytné pro usměrnění dalšího postupu odpůrce po zrušení napadeného územního plánu a pro předejití případným budoucím soudním sporům po vydání nového územního plánu, které by mohly být vedeny s uplatněním týchž argumentů, jaké jsou obsaženy v projednaném návrhu.

[62] Navrhovatel proti napadenému územnímu plánu vznášel výhrady mj. i z toho důvodu, že je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, zejména pak s dosud platným a závazným územním plánem velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální sídelní aglomerace. Navrhovatel to dovozoval jednak z priority zachování zemědělské výroby obsažené

v bodě 3.1. textové části, jednak také z toho, že v mapové části tohoto územního plánu je pro obec Vysoká nad Labem vyznačena rozvojová plocha odpovídající pouze ploše A3 napadeného územního plánu, tj. v rozsahu odpovídajícím necelé jedné desetíně napadeným územním plánem navržených zastavitelných ploch (cca 5 ha rozvojové plochy odpovídající ploše A3, respektive cca 50,5 ha navržených ploch určených k bytové výstavbě, občanské a technické vybavenosti a výrobě a službám, respektive 87,5 ha celkově nově navržených ploch). Navrhovatel se přitom dovolával § 189 odst. 2 stavebního zákona a dovozoval, že pro vydávání územních plánů obcí jsou (až do vydání zásad územního rozvoje nebo jiné změny územního plánu velkého územního celku) závazné územní plány velkého územního celku v celém („schváleném“ rozsahu). Odpůrce naopak tento rozpor popíral s odkazem na to, že novým stavebním zákonem došlo k redukci závaznosti územních plánů velkého územního celku (§ 187 odst. 7 stavebního zákona).

[63] Územní plán Hradecko-pardubické regionální územní aglomerace byl schválen usnesením vlády České socialistické republiky č. 151 ze dne 18. 5. 1988. Tento územní plán byl dále pozměněn nařízením vlády č. 64/1997 Sb., kterým se vyhláší 1. změna a doplněk závazné části územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické sídelní regionální aglomerace a sdělením č. 113/2001 Sb., kterým se vyhláší 2. změna a doplněk závazné části územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické sídelní regionální aglomerace. Územní plán má textovou část a mapovou část.

[64] Podle § 187 odst. 7 stavebního zákona do doby vydání zásad územního rozvoje se 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. V § 189 odst. 2 stavebního zákona se pak stanoví, že platné územní plány velkých územních celků jsou ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu (sněmovní tisk č. 998, str. 169-170, Poslanecká sněmovna 2002-2006) se k uvedenému ustanovení § 187 odst. 2 a 7 uvádí: „*Také územní plány velkých územních celků (odstavec 2 tohoto ustanovení) neodpovídají dnešním potřebám a zpravidla nežádoucím způsobem zasahují do kompetence obcí. Přitom ale obsahují řadu veřejně prospěšných staveb a jiných důležitých záměrů, jejichž platnost trvá a část řešení musí být proto převzata do zásad územního rozvoje, které má kraj podle odstavce 3 za povinnost pořídit do tří let (v návaznosti na dvouletou lhůtu pro politiku územního rozvoje). (...) Protože do doby schválení zásad územního rozvoje budou ještě platit staré územní plány velkých územních celků, je potřeba ukončit platnost těch jejich částí, které zasahují nadměrně do pravomocí obcí a zároveň vyřešit, jak provádět změny těchto plánů v případech, kdy by ještě taková potřeba z naléhavých důvodů nastala (odstavec 7).*“ K § 189 odst. 2 stavebního zákona pak důvodová zpráva říká toto: „*Odstavec 2 řeší vztah závaznosti dříve schválené územně plánovací dokumentace k dokumentaci nově pořizované tak, aby důležitými záměry (např. veřejně prospěšné stavby nebo ochrana hodnot území) kraje byly obce vázány.*“

[65] Již z uvedených částí důvodové zprávy vyplývá, že navrhovatel nemá pravdu, pokud dovozuje, že územní plány velkého územního celku jsou pro územní plány obcí závazné v celém rozsahu. I pro pořizování územních plánů obcí jsou tak územní plány velkých územních celků závazné po 1. 1. 2007 pouze v rozsahu uvedeném v § 187 odst. 7 stavebního zákona. Důležité je posoudit, zda napadený územní plán je v rozporu s těmi částmi územního plánu velkého územního celku Hradecko-pardubické regionální územní aglomerace, jimž § 187 odst. 7 nového stavebního zákona ponechal závaznost. 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 dvojitým 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 vymežit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymežit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymežit 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.

[66] Zbývá tedy již v dané věci posoudit, zda plochy vymezené napadeným územním plánem, jsou plochou nadmístního významu. Jedná se zejména o plochy pro bytovou výstavbu A1 až A11. 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 vymežil 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.

[67] Plochy určené pro rodinné domy A1 až A9 a A11 představují relativně souvislé území táhnoucí se po severní, západní a jižní straně zastavěného území obce v celkové výměře téměř 55 ha. Pokud jsou tyto plochy od sebe vzájemně odděleny, pak jejich vzdálenost nepřesahuje 500 m. Tyto plochy mají jednotné navržené funkční využití. Soud má tedy za to, že tyto plochy je nutné posuzovat komplexně, jako jeden celek. Z textové části územního plánu vyplývá, že v souvislosti s výstavbou rodinných domů na navržených plochách dojde v dohledné době k zvýšení počtu obyvatel z 638 bydlících v původní zástavbě na 2300, zastavěné území se zvětší na dvojnásobek až trojnásobek původního stavu. Celkový počet domů v obci se má zvýšit na trojnásobek až čtyřnásobek. Je vyloučeno, aby takový vzestup obyvatelstva v krátké době byl z podstatné části kryt přirozeným přírůstkem. Sám územní plán v textové části na str. 6 počítá s tím, že tento přírůstek obyvatel bude dosažen na úkor sousední obce – města

Hradec Králové, a to v důsledku toho, že ceny stavebních pozemků nabízených v navržených plochách pro výstavbu rodinných domů budou významně nižší ve srovnání s cenou obdobných nemovitostí v Hradci Králové a vyvolají poptávku po koupi. Vzhledem k celkové rozloze území vymezeného jako zastavitelná plocha a k tomu, že dle územního plánu (str. 33) na toto území lze umísťovat i bytové domy s třemi nadzemními podlažími a že procento zastavěné plochy je stanoveno na 30%, respektive na 20% u pozemků v výměrou nad 600 m<sup>2</sup>, je možné, že přírůstek obyvatel bude ve skutečnosti ještě větší, než s jakým počítá územní plán. Územní plán sám vychází z toho, že nově přistěhovalí obyvatelé budou dojíždět každodenně do zaměstnání, škol a za službami do Hradce Králové. Územní plán v textové části na str. 6 uvádí, že v obci není občanská vybavenost, služby ani pracovní příležitosti.

[68] Již z tohoto stručného popisu je zřejmé, že význam ploch určených k bytové výstavbě je při celkovém pohledu jednoznačně nadmístní, a to proto, že jejich proporce neodpovídají charakteru, poloze a rozloze místa, tedy obce Vysoká nad Labem. Při zvažování podstatného ovlivnění sousedních obcí, zejména města Hradec Králové, není možné opominout 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 statutem 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 suburbii. Že toto negativní ovlivnění není jen nepodstatné či teoretické, vyplývá zejména z jeho rozsahu, neboť celkem takto z Hradce Králové odejde a následně bude denně migrovat téměř dva tisíce obyvatel. Významnou známkou nasvědčující tomu, že jde o ovlivnění skutečné a podstatné, je i to, že Statutární město Hradec Králové uplatňovalo při přípravě a projednávání napadeného územního plánu opakovaně nesouhlasné stanovisko, v němž uvádělo právě výše vyjmenované negativní ovlivnění svého území. Lze tedy konstatovat, že území vymezené jako zastavitelné plochy pro bytovou výstavbu A1 až A11 je v souhrnu třeba považovat za plochu nadmístního významu. O vymezení takovéto plochy nadmístního významu nemůže obec rozhodnout ve svém územním plánu, pokud odpovídající plocha nadmístního významu není vymezena v nadřazené územně plánovací dokumentaci (územní plán velkého územního celku, zásady územního rozvoje).

## V.

### Shrnutí

[69] Nejvyšší správní soud shledal v postupu odpůrce při vydávání napadeného územního plánu nezákonnosti, které vedou ke zrušení opatření obecné povahy. Nezákonný byl postup odpůrce, který schválil a vydal územní plán, ačkoli v důsledku zrušení etapizace výstavby na vymezených lokalitách došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu a takto upravený návrh nebyl znovu projednán podle § 53 odst. 2 stavebního zákona. Další nezákonností při vydávání opatření obecné povahy byla několikanásobná pochybení při posuzování vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí. Předně bylo zpracováno vyhodnocení, které naprosto nevyhovovalo požadavkům zákona č. 100/2001 Sb. a přílohy ke stavebnímu zákonu. Dále, krajský úřad na základě tohoto posouzení vydal souhlasné stanovisko,

ačkoli mu bylo známo, že vyhodnocení nevyhovuje požadavkům zákona. Konečně odpůrce si vyžádal dodatečné doplnění vyhodnocení, které však nezveřejnil ani neprojednal. Napadený územní plán je nezákonný i z hlediska obsahového, a to proto, že není v souladu s nadřazeným územním plánem, neboť územní plán velkého územního celku nevymezuje pro obec Vysoká nad Labem žádnou rozvojovou plochu nadmístního významu a napadený územní plán vymezuje plochy pro bytovou výstavbu, které jsou ve svém souhrnu plochou nadmístního významu.

[70] Soud v důsledku uvedených nezákonností zrušil celý napadený územní plán, neboť nebylo možné oddělit část vadnou od části, která by vadami zatížena nebyla. Zejména pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí jsou neoddělitelně spojena s celým napadeným územním plánem. Je na odpůrci, aby zmírnil dopady spojené se zrušením územního plánu na osoby, které případně v dobré víře nabyly určité pozemky. Odpůrce může po odstranění vytýkaných nedostatků vydat nový územní plán postupem souladným se zákonem, přičemž by však měl zohlednit i obsahové výhrady soudu ke zrušenému územnímu plánu tak, že znovu zváží rozsah a vymezení ploch určených k zastavění. Vymezení ploch nadmístního významu je však otázkou, která nemůže být řešena izolovaně v územním plánu obce, ale toliko v nadřazeném dokumentu, kterým jsou zásady územního rozvoje připravované Královéhradeckým krajem.

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

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

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu