



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **navrhovatelů: a) V. B., b) Ing. P. K., c) Občanské sdružení Baldovec**, se sídlem Baldovec 335, Rozstání, všech zastoupených Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **odpůrci: Obec Rozstání**, se sídlem Rozstání 77, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2009 o vydání zrušené části změny č. 2 územního plánu obce Rozstání, schválené usnesením Zastupitelstva obce Rozstání ze dne 6. 3. 2009, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Návrh Občanského sdružení Baldovec **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dne 29. 7. 2009 se navrhovatelé: Vlasta Burdová [dále též „navrhovatel A“], Ing. P. K. [dále též „navrhovatel B“] a Občanské sdružení Baldovec [dále též „navrhovatel C“] domáhají vydání rozsudku, kterým by byla zrušena část opatření obecné povahy č. 1/2009 o vydání zrušené části změny č. 2 územního plánu obce Rozstání, schválené usnesením Zastupitelstva obce Rozstání ze dne 6. 3. 2009 (dále též „změna územního plánu“), a to v části nových zastavitelných ploch pro bydlení (dílčí změny 2.01, 2.02, 2.03, 2.04), v části ploch územní rezervy pro bydlení (dílčí změny 2.05, 2.06, 2.07), v části nové zastavitelné plochy pro obsluhu a technickou infrastrukturu (dílčí změna 2.20), v části ploch územní rezervy pro dopravu – veřejná prostranství (dílčí změny 2.21, 2.22, 2.23) a v části vymezující veřejně prospěšné stavby D9 – koridor veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko a E4 – nadzemní vedení vysokého napětí včetně sloupové trafostanice pro lokalitu Cerekvisko k. ú. Rozstání pod Kojálem.

Navrhovatelé se ve svém návrhu nejprve vyjádřili k otázce vlastní aktivní legitimace k podání návrhu.

Navrhovatel A) v této souvislosti uvedl, že je spoluvlastníkem budovy č. p. 254 postavené na pozemku parc. č. st. 312 a pozemku parc. č. 1706/2 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, zapsaných na listu vlastnictví č. 92, a dále, že je vlastníkem pozemků parc. č. 1572/18 a parc. č. 1706/4 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, zapsaných na listu vlastnictví č. 740 u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, které využívá k trvalému bydlení a jako zahrádku k pěstování květin. Výše uvedené nemovitosti se nacházejí v sousedství pozemků, které jsou změnou územního plánu určeny pro místní komunikaci v rámci veřejně prospěšné stavby – koridoru D9 veřejného prostranství pro zajištění obsluhy nového zastavitelného území, lokality pro bydlení Cerekvisko, a jejího napojení na stávající silnici III. třídy, jakož i v blízkosti samotné lokality pro bydlení Cerekvisko. Navrhovatel A) se proto obává dotčení svého vlastnického práva hlukem, vibracemi, prachem, výfukovými plyny a narušením statiky budovy ze zvýšené dopravy jak v průběhu realizace výstavby na lokalitě Cerekvisko, tak i po ukončení výstavby; rovněž se obává poklesu podzemní vody ve své studni v souvislosti s výstavbou dalších studní v nové lokalitě, a proto také požadoval provedení hydrogeologického průzkumu; dále opakovaně požadoval, aby dopravní napojení nové lokality nebylo řešeno po stávající lesní a polní cestě vedené svahem z místní části Baldovec vedoucí těsně okolo jeho nemovitostí.

Navrhovatel B) sdělil, že je vlastníkem pozemků parc. č. 1696, č. 1695, č. 1694, budovy pop. č. 316 postavené na pozemku parc. č. st. 412 a pozemku ve zjednodušené evidenci parc. č. 1693, vše v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, část obce Baldovec, zapsaných na listu vlastnictví č. 157 u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, které využívá k rekreaci a usiluje o zachování původní kultury travin na pozemku parc. č. 1696 ekologicky šetrným obhospodařováním. Výše uvedené nemovitosti navrhovatele B) mezují podle změny územního plánu s veřejně prospěšnou stavbou koridorem D9 – veřejné prostranství pro zajištění obsluhy nového zastavitelného území - lokality pro bydlení Cerekvisko, a s tímto novým zastavitelným územím. Rovněž navrhovatel B) napadá vymezení nově zastavitelných ploch, zpochybňuje jejich opodstatněnost a nesouhlasí s dopravní obsluhou nového zastavitelného území podél své nemovitosti pozemku parc. č. 1696. K nesouhlasu ho pak vedou stejné důvody jako navrhovatele A), tj. dotčení hlukem, prachem, výfukovými plyny, vibracemi a nebezpečí úbytku podzemní vody, a to zejména v souvislosti se soustavou ekologických rybníčků, které se podle jeho tvrzení nacházejí na pozemku parc. č. 1695. Podle navrhovatele B) nelze dále vyloučit, že na pozemek parc. č. 1696 bude v případě realizace místní komunikace v rámci koridoru D9 zasahovat silniční ochranné pásmo 15 m, se kterým zásadně nesouhlasí. Tomuto pozemku rovněž hrozí podemílání stékáním koncentrované srážkové vody ze zpevněné komunikace v rámci koridoru D9. V neposlední řadě rovněž blízkost nové lokality pro bydlení Cerekvisko, včetně nadzemního vedení napětí a pouličního osvětlení, zcela změní jeho výhledové podmínky a zasáhnou do jeho soukromí.

Navrhovatelé A) a B) jsou pak ještě spoluvlastníky pozemku parc. č. 1683/2 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání, zapsaného na listu vlastnictví č. 732 u Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Prostějov, který

je využíván k zemědělské činnosti. Změnou územního plánu bude podle tvrzení navrhovatele A) a B) tento pozemek obklopen plochami územní rezervy pro bydlení. Kromě změny pohledových podmínek, obtěžování prachem, hlukem, výfukovými plyny z koridoru veřejného prostranství pro zajištění obsluhy této lokality navrhovatelé A) i B) s novým zastavitelným územím ani s územní rezervou nesouhlasí, neboť dojde ke ztížení obhospodařování zemědělského pozemku.

Navrhovatel C) uvedl, že je občanským sdružením, které dle stanov směřuje svoji činnost k ochraně přírody a krajiny, k ochraně ekologických systémů a krajinných celků, péči o vzhled a přístupnost krajiny a zrekapituloval svou aktivní činnost v rámci dosavadního řízení. Dále požádal, aby Nejvyšší správní soud s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (tato i dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu je možno nalézt na <http://nalus.usoud.cz>), přehodnotil svůj předchozí závěr týkající se jeho aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34 (toto i další citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je možno nalézt na www.nssoud.cz), a přiznal navrhovateli C) jakožto dotčené veřejnosti aktivní legitimaci v dané věci. Ústavní soud totiž v citovaných nálezech vyhověl ústavním stížnostem směřujícím proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věcech přezkumu opatření obecné povahy, přičemž mezi stěžovateli bylo v obou případech jedno nebo více občanských sdružení. Z této skutečnosti je podle názoru navrhovatele C) nutno dovodit, že Ústavní soud v předmětných věcech potvrdil aktivní legitimaci občanských sdružení ve smyslu ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ či „soudní řád správní“), neboť v opačném případě by musel jejich ústavní stížnost odmítnout. Navrhovatel C) rovněž poukazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, v němž je uvedeno: *„Konečně pak s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy [pozn. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřená v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“)].“* Ačkoliv navrhovatel C) nepovažuje za nezbytné se podrobněji zabývat otázkou, zda Aarhuská úmluva je či není přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvou, je podle jeho názoru nezbytné vykládat odpovídající vnitrostátní právní úpravu v kontextu základního cíle a účelu Aarhuské úmluvy, tj. dosažitelnost účinných soudních mechanismů veřejnosti, aby tak byly chráněny její oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno, jenž je dále konkretizován v jejích jednotlivých ustanoveních. I kdyby tedy Aarhuská úmluva a komunitární právo neukládaly povinnost zajistit soudní přezkum územních plánů k návrhu občanských sdružení jako subjektů podřaditelných pod definici dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy přímo a bezvýjimečně, je podle navrhovatele C) z výše uvedených skutečností zřejmé, že pokud lze z vnitrostátního práva takovou možnost dovodit, vyplývá z Aarhuské úmluvy požadavek se k takové interpretaci přiklonit. Jde o analogii zásady výkladu „jednoduchého“ práva v souladu s požadavky účinné právní ochrany subjektivních práv, vyplývající z judikatury Ústavního soudu. Navrhovatel C) pak v této souvislosti ještě odkazuje na aplikační praxi tzv. Aarhus Convention Compliance Committee a rozhodnutí Belgium ACCC/2005/11 ze dne 28. 7. 2006 (publikované v Andrusových, A., Aalge, T., Silina, M., Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee 2004 – 2008, Lviv : RACSE, 2008, s. 45),

ve kterém tento orgán dospěl k závěru, že kritéria aktivní legitimace nesmí být v těchto případech natolik přísná, aby fakticky zabránila přístupu k soudní ochraně „všem nebo téměř všem“ enviromentálním organizacím.

Na základě výše uvedeného a s ohledem na svůj aktivní přístup v dosavadním řízení jsou všichni navrhovatelé přesvědčeni, že byli schválením změny územního plánu zkráceni na svých právech, naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle čl. 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, a že jim čl. 9 odst. 2 a 3 citované úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, a to po stránce věcné i procesní.

K vlastní důvodnosti návrhu, tj. že předmětná změna územního plánu je ve smyslu ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem a že zároveň nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, pak navrhovatelé uvedli následující:

Bod 1) Navrhovatelé A) a B) nesouhlasí s rozhodnutím o jejich námitce týkající se neprovedeného posouzení vlivů na životní prostředí. V této souvislosti podrobně rekapitulují znění uplatněné námitky, jakož i odůvodnění rozhodnutí o této námitce. Podle jejich názoru postupoval v daném případě Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“), v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a zákonem 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“), když vydal stanovisko k návrhu zadání ze dne 27. 8. 2007, č. j. KUOK/90498/2007, s jednovětým závěrem, že změnu územního plánu není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí bez toho, aniž by zohlednil nebo nějak odůvodnil, jak se vypořádal s kritérii podle Přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že za současné právní úpravy neprobíhá zjišťovací řízení, není možné tuto informaci žádným způsobem ověřit a posouzení vlivů na životní prostředí tak proběhlo podle volného správního uvážení krajského úřadu, který rozhodl zcela bez podkladů. Navrhovatelé A) a B) mají za to, že změna územního plánu, která stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále též „směrnice 85/337/EHS“), tj. projekt sídelního rozvoje a místní komunikace, měla být s ohledem na kritéria podle Přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí řádně posouzena v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Například vliv koncepce na udržitelný rozvoj dotčeného území včetně sociálně-ekonomických aspektů bude podle navrhovatelů značný. Předmětné stanovisko proto navrhovatelé považují pouze za formální a bezobsažné stanovisko, které bez uvedení jediného důvodu nepožaduje posouzení vlivů na životní prostředí. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že jejich námitka nebyla řádně projednána, když pořizovatel pouze „bezduše“ citoval předmětné stanovisko, aniž by se zabýval podstatou jejich námitky.

Bod 2) Navrhovatelé A) a B) nesouhlasí s rozhodnutím o námitce nedostatečného posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek ochrany krajinného rázu, neboť odpůrce v rozhodnutí o námitce pouze citoval Průvodní zprávu změny územního plánu z června 2008 (dále jen „průvodní zpráva“ či „textová část změny územního plánu“) a Územní plán obce Rozstání, schválený usnesením Zastupitelstva obce Rozstání dne 11. 11. 2005 (dále jen „původní územní plán“), a nijak se nevypořádal s podstatou

námítka, která upozorňuje na zásadní změnu v krajinném rázu, ke které dojde změnou územního plánu. Tato změna nebyla nijak předvídána v původním územním plánu. Ocitovaná část původního územního plánu pouze vyjmenovává prvky a aspekty estetické hodnoty krajiny a popisuje vzhled a charakteristiku obce Rozstání a osady Baldovec. Z tohoto popisu je zřejmé, že změna územního plánu zasáhne do většiny popisovaných aspektů a prvků podmiňujících vysokou estetickou hodnotu, ať už je to zábor orné půdy a lučních porostů, roztržení rámce lesních porostů, zastavění otevřené krajiny a znehodnocení výhledu na osadu Baldovec. V původním územním plánu nebyly stanoveny podmínky pro změny ve využití uspořádání krajiny. Bod 5.2 průvodní zprávy, který uvádí, že podmínky pro změny ve využití uspořádání krajiny zůstávají podle platného územního plánu, je tak podle navrhovatelů A) a B) naprosto nesmyslný. Rovněž bod 5.1 průvodní zprávy, který uvádí, že řešením změny územního plánu nebude dotčena koncepce uspořádání krajiny, neodpovídá předmětu a rozsahu změny územního plánu. Vzhledem ke skutečnosti, že toto tvrzení (v bodu 5.1) není ničím podloženo, nemá pouhý odkaz na toto tvrzení ve vztahu k námitce navrhovatelů, že nebylo provedeno dostatečné posouzení změny krajinného rázu, vůbec žádnou relevanci.

Navrhovatelé upozorňují na skutečnost, že dne 17. 4. 2008 vydal Městský úřad v Prostějově, odbor životního prostředí, jako orgán ochrany přírody stanovisko k návrhu změny územního plánu, ve kterém ohledně lokality v místní části Baldovec konstatoval: *„Lokalita pro bydlení je v části, která může negativně ovlivnit krajinný ráz a proto je nezbytné stanovit a následně i regulovat prostorové uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu jako je výšková regulace zástavby apod.“* Dne 24. 4. 2008 bylo k tomuto stanovisku rukou dopsáno doplnění vyjádření, že *„na základě předložených úplných podkladů ze strany pořizovatele nemá orgán ochrany přírody k návrhu 2. změny ÚP obce Rozstání připomínky.“* Z uvedeného dodatku však není zřejmé, jaké podklady byly tomuto orgánu dodatečně předloženy. Dodatek stanoviska je proto podle navrhovatelů nepřezkoumatelný.

Navrhovatelé A) a B) dále poukazují na kapitolu 6 průvodní zprávy („Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“), kde je u každé z ploch uveden podnadpis „Základní podmínky ochrany krajinného rázu“ a pro každou z těchto ploch je uvedeno „Zůstávají v platnosti dle platného územního plánu“. Jak je však z výše ocitované části původního územního plánu zřejmé, tento žádné základní podmínky ochrany krajinného rázu nestanovil. Takové posouzení změny krajinného rázu považují navrhovatelé za odporující úpravě v ustanoveních § 1 a § 2 odst. 1 a zejména v ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), zásadě ochrany veřejného zájmu podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a v rozporu s cíli a úkoly územního plánování podle ustanovení § 18 odst. 3 a 4, § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona. Ochrana krajinného rázu je veřejným zájmem, který však ve změně územního plánu chráněn není. Původní územní plán nemohl stanovit podmínky ochrany krajinného rázu pro změnou územního plánu nově vymezenou zastavitelnou plochu pro bydlení Cerekvisko, umístěnou na kopci nad osadou Baldovec, zdvojnásobující zastavěné území osady. Rovněž posouzení krajinného rázu ze strany dotčeného orgánu státní správy se jeví navrhovatelům nedostatečné a nepřezkoumatelné, když z podkladů, které mají navrhovatelé k dispozici, vyplývají rozpory a nejasnosti ohledně výšky zástavby [k tomu viz bod 3) návrhu].

Bod 3) Navrhovatelé A) a B) nesouhlasí s rozhodnutím o námitce, která se vztahovala k vnitřní rozpornosti změny územního plánu a trvají na tom, že změna územního plánu je neurčitá a vnitřně rozporná. Navrhovatelé se zejména neshodují s názorem pořizovatele, vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí o námitce, že pojem „přízemí a podkroví“ je rovnocenný pojmu „dvě nadzemní podlaží“. Stavební zákon [viz ustanovení § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] i prováděcí právní předpisy na několika místech operují s pojmem podlaží i podkroví, přičemž tyto pojmy slouží k označení dvou odlišných věcí. Podlaží se kryje s celou zastavěnou plochou, zatímco podkroví má užitnou výměru menší. V průvodní zprávě se v bodu 6.1 (na str. 24) stanovují podmínky prostorového uspořádání, přičemž výška zástavby změny č. 2.01 až 2.07, což je lokalita Cerekvisko, byla stanovena jako „1 nadzemní podlaží se sedlovou střechou + podkroví“. Takto stanovená výška zástavby však nekoresponduje s charakteristikou jednotlivých ploch pro bydlení, popsanych v průvodní zprávě na str. 10 - 13, kde je uvedeno že „výška zástavby nepřekračuje 2 nadzemní podlaží“. Navrhovatelé jsou toho názoru, že výše uvedená vymezení nejsou shodná. Vnitřní rozpornost obsahu změny územního plánu činí podle navrhovatelů změnu územního plánu nezákonnou. Pro vysvětlení navrhovatelé uvádí, že v Průvodní zprávě změny č. 2 územního plánu z prosince 2007 bylo v kapitole 3.2 („Návrh plošného i prostorového uspořádání území“) uvedeno u návrhu prostorového uspořádání plochy Cerekvisko, že jsou „navrženy přízemní rodinné domy se sedlovou střechou s využitím podkroví“. Tato formulace byla k námitce navrhovatelů v průvodní zprávě opravena na „zůstává podle platného územního plánu“. Ani s touto formulací však navrhovatelé nesouhlasí. Tak jako nemohou pro novou zastavitelnou lokalitu platit podmínky ochrany krajinného rázu dle platného územního plánu, stejně tak nemůže být ani pro prostorové uspořádání odkázáno na dosavadní územní plán. Navíc ani takto „upravené“ znění není bezrozporné, neboť jak bylo uvedeno výše, v tomtéž dokumentu na str. 24 je prostorové uspořádání pro tuto lokalitu řešeno odlišně od dosavadního územního plánu (jako 1 nadzemní podlaží + podkroví).

Bod 4) Navrhovatelé A) a B) považují vypořádání se s námitkou neprovedení hydrogeologického průzkumu, kterou odůvodnili obavou, že výstavba velkého množství domů v lokalitě Cerekvisko povede k úbytku podzemních vod ve stávající části osady Baldovec, neboť nelze vyloučit zřizování studní u předmětných rodinných domů, za nedostatečné, když pořizovatel toliko uvedl, že „*vodovodní přípojky a případná výstavba studní budou povoleny v souladu s platnými právními předpisy České republiky v době jejich realizace.*“ Připomínají, že jedním z úkolů územního plánování podle ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona je prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání. Zásadní zásah do hydrogeologických podmínek lokality Cerekvisko změnou na plochy pro bydlení, který může mít vliv na nemovitosti okolních vlastníků, by měl být podle jejich názoru při přijímání územního plánu prověřen. Podle navrhovatelů platí uvedené o to víc za situace, kdy na části lokality Cerekvisko (změna 2.04 a 2.07) byla v minulosti provedena investice do půdy - odvodnění zemědělské půdy. Změna územního plánu však tuto skutečnost nezohledňuje a nestanoví nutnost opatření, aby byla zachována funkčnost meliorační soustavy.

Bod 5) Navrhovatelé A) a B) nesouhlasí s rozhodnutím o námitce, že změna územního plánu není v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona a považují je za nedostatečné. Pořizovatel „odůvodňuje“ potřebu vymezení nových zastavitelných

plach zájmem občanů (cca 20 až 30 žádostí za poslední 2 roky) o možnost získání stavebních pozemků pro výstavbu bydlení v blízkém okolí obce Holštejn. I po realizaci 8 rodinných domů v obci Rozstání zůstává podle údajů pořizovatele k dispozici plocha změn pro bydlení, která je schopná pojmout 52 rodinných domů. Podle názoru navrhovatelů tato podle původního územního plánu vymezená plocha dostatečně pokrývá zájem 20 až 30 žadatelů o stavební pozemky. Navrhovatelé navíc dodávají, že nebyl dán jediný důvod, proč by „nedostatek“ stavebních pozemků měl být řešen zdvojnásobením zastavěné plochy osady Baldovec. Skutečnost, kterou tvrdí pořizovatel, že v osadě Baldovec není současnou územně plánovací dokumentací obce vymezena zastavitelná plocha pro požadavek 20 až 30 rodinných domů, ještě neznamena, že taková plocha není na celém území obce Rozstání. Jak již bylo uvedeno výše, taková plocha se v obci Rozstání nachází. Změna územního plánu řeší v částech 2.01 až 2.04 vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení z původní plochy orné půdy a trvalého travního porostu (1. etapa lokality Cerekvsko), v části 2.05 až 2.07 vymezení nové zastavitelné plochy územní rezervy pro bydlení (2. etapa lokality Cerekvsko v závislosti na ukončení hornické činnosti v sousedním lomu), v částech 2.08 až 2.14 převedení nyní zastavitelných ploch pro bydlení v části obce Rozstání do ploch územní rezervy pro bydlení. Z výše uvedeného je podle navrhovatelů zřejmé, že „výměna“, o které hovoří rozhodnutí o námitce, spočívá ve změně současných ploch pro bydlení na plochy územních rezerv pro bydlení a ve změně současných ploch orné půdy a trvalého travního porostu na plochy pro bydlení. Nejde tedy o žádnou výměnu, ale o nekonceptní rozšíření zastavitelného území. Plochy, které byly původně vymezeny pro bydlení a změnou územního plánu jsou měněny na plochy územní rezervy pro bydlení, zůstanou stále zastavitelným územím obce. Zastavitelné území obce se změnou územního plánu rozšíří o plochy, které byly původně ornou půdou a trvalým travním porostem. S ohledem na výše uvedené proto navrhovatelé namítají, že v procesu pořizování změny územního plánu nebyla prokázána ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch a změna územního plánu je z tohoto důvodu v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona.

Bod 6) Navrhovatelé A) a B) rovněž nesouhlasí s rozhodnutím o námitce týkající se nesplnění podmínek odnětí pozemků zemědělského půdního fondu a považují je za nedostatečné. Podle jejich názoru situace „výměny“ popsaná v bodu 5) návrhu v žádném případě nepředstavuje nezbytný případ ve smyslu ustanovení § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), kdy by muselo dojít k odnětí zemědělského půdního fondu. Změnou územního plánu dochází k tomu, že plochy, které byly podle původního územního plánu již vymezeny jako plochy pro bydlení, jsou přesouvány do územní rezervy pro bydlení a místo nich je zastavitelné území rozšiřováno o plochy původně vedené jako orná půda. Nedostatečné zhodnocení otázky splnění podmínek ochrany zemědělského půdního fondu přičítají navrhovatelé též tomu, že nebylo provedeno řádné posouzení vlivů na životní prostředí. Z nejasné formulace „a jejich realizací by došlo k naplnění části platného územního plánu obce Rozstání, které je blíže rozvedeno v odpovědi na část námítky uváděné pod bodem 2)” není vůbec zřejmé, realizací čeho dojde k naplnění části platného územního plánu a v čem dojde k naplnění části územního plánu citované k námitce 2) navrhovatelů. Z tohoto důvodu považují navrhovatelé rozhodnutí o námitce za nepřezkoumatelné. Jak již navrhovatelé uvedli výše, nedostatek požadovaných návrhových ploch pro bydlení v osadě Baldovec neznamena, že by byl nedostatek návrhových ploch pro bydlení v obci Rozstání, když podle původního územního plánu je v obci Rozstání k dispozici plocha změn pro bydlení, která je schopna

pojmout 52 rodinných domů. Navrhovatelé jsou tedy přesvědčeni, že v procesu pořizování změny územního plánu nebylo prokázáno splnění podmínek odnětí zemědělského půdního fondu.

Bod 7) Navrhovatelé A) a B) nesouhlasí s rozhodnutím o námitce, kterou poukazovali na to, že posuzování souladu změny územního plánu s Politikou územního rozvoje ČR z roku 2006, schválenou usnesením vlády č. 561 ze dne 17. 5. 2006, nemá oporu v právních předpisech, neboť nejde o politiku územního rozvoje upravenou stavebním zákonem a pořizovatel tak při pořizování změny územního plánu nepostupoval v souladu se stavebním zákonem. Navrhovatelé dodávají, že Politika územního rozvoje ČR z roku 2006 sice svým obsahem aspiruje na to, aby byla považována za politiku územního rozvoje podle ustanovení § 31 a násl. stavebního zákona, nicméně v době zpracování Politiky územního rozvoje ČR z roku 2006 chyběl pro její pořízení a schválení právní základ a je nezákonná. Posouzení změny územního plánu s touto politikou proto nemá podle jejich názoru žádnou právní relevanci.

Bod 8) Navrhovatelé A) a B) dále namítají rozpor změny územního plánu s ustanoveními § 5 odst. 6, § 18 a § 19 stavebního zákona, tedy s cíli a úkoly územního plánování. Porušení ustanovení § 5 odst. 6 stavebního zákona spatřují v tom, že v případě změny územního plánu nedošlo ke změně podmínek, na základě kterých byla vydána územně plánovací dokumentace. Původní územní plán podle jejich názoru [viz bod 5) návrhu] obsahoval dostatečné množství ploch vymezených jako ploch pro bydlení v obci Rozstání místní části Rozstání. Tyto jsou však změnou územního plánu převáděny do územní rezervy ploch pro bydlení a místo nich se vymezuje nová plocha pro bydlení místo plochy orné půdy v části obce Baldovec situované zcela nevhodně na kopci nad osadou. Velikost této nové zastavitelné plochy (lokality Cerekvisko) je srovnatelná s nyní zastavěnou částí osady Baldovec. V žádném případě pak nelze u změny územního plánu hovořit o souladu s cílem vyváženého vztahu podmínek pro soudržnost společenství obyvatel. Navrhovatelé jednak poukazují na to, že nárazové zdvojnásobení počtu obyvatel v osadě Baldovec je místními obyvateli vnímáno velice negativně, což dokládá i úmysl iniciovat místní referendum, a dále, že zahraniční investice ani jejich časový rámec, o nichž se hovoří v Kapitole 1 změny územního plánu v souvislosti s dopisem starosty sousední obce Holštejn, nebyly nikdy specifikovány.

Navrhovatelé A) a B) zdůrazňují, že při koordinaci veřejných a soukromých záměrů je jedním z úkolů územního plánování podle ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona „prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika, ...“. V kapitole 3 změny územního plánu, která se měla podle názvu zabývat vyhodnocením souladu změny územního plánu s úkoly územního plánování, mělo být popsáno, jak byl tento úkol splněn. Splnění tohoto úkolu z napadené změny územního plánu však nevyplývá. Rovněž vyhodnocení souladu změny územního plánu s cíli územního plánování se v předmětné kapitole omezilo pouze na citaci ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona, aniž by byl soulad blíže vyhodnocen a odůvodněn. Ostatně aspekt ochrany životního prostředí vyjádřený v ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona byl podle navrhovatelů pominut v souvislosti s již zmíněným nedostatečným posouzením změny krajinného rázu.

Nesoulad s ustanovením § 18 odst. 4 stavebního zákona spatřuje navrhovatel C) v popření významnosti jeho připomínky ze dne 18. 4. 2008, ve které upozornil, že na pozemcích parc. č. 1707/1 a 1706/1 v k. ú. Rozstání pod Kojálem, obec Rozstání,

část obce Baldovec, byl zaznamenán výskyt mochny, která je chráněným druhem. Realizací lokality Cerekvisko dle změny územního plánu, zejména zvýšenou dopravou těžké techniky automobilů, dojde ke zvýšení zátěže území výskytu mochny prachem, smogem, úkapy ropných látek, atd., které mohou negativně ovlivnit její populaci. Navrhovatel C) namítá, že se pořizovatel vypořádal s jeho připomínkou týkající se této otázky nedostatečně, když se zaměřil pouze na pozemky, na nichž má být situována zástavba rodinných domů, a nevzal v potaz, že uvedené pozemky parc. č. 1707/1 a 1706/1 v k. ú. Rozstání pod Kojálem budou realizací lokality Cerekvisko nevyhnutelně přímo dotčeny. Na str. 11 odůvodnění změny územního plánu je v kapitole 5.2 („Vyhodnocení záboru pozemků určených k plnění funkcí lesa“) ohledně změny územního plánu část 2.20 představující obslužný koridor D9 pro lokalitu Cerekvisko uvedeno, že realizace přístupové komunikace k navrhované bytové výstavbě v lokalitě Cerekvisko předpokládá rozšíření a úpravu účelové komunikace Baldovec - lokalita Cerekvisko. Vzhledem ke skutečnosti, že se zvolené dopravní napojení nachází v příkrém svahu, odůvodnění změny nevyklučuje, že z důvodu stabilizace svahu může výstavba dosáhnout relativně vyšší výměry. V kapitole 9 změny územního plánu (na str. 7) se uvádí, že při realizaci přístupové cesty je nutno zajistit stabilitu svahu s ohledem na účel komunikace. Dopravní napojení lokality Cerekvisko však protíná právě pozemky parc. č. 1707/1 a 1706/1 v k. ú. Rozstání pod Kojálem a v případě realizace změn územního plánu dojde k negativnímu ovlivnění výskytu kriticky ohroženého druhu mochny skalní na těchto pozemcích, jak vyplývá i z vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 16. 6. 2008. Daná lokalita je součástí významného krajinného prvku - lesa. K zásahu do významného krajinného prvku mělo být pořizovatelem vyžádáno závazné stanovisko podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Bod 9) Navrhovatelé A) a B) nesouhlasí s tím, že jejich námitka týkající se dotčení vlastnického práva hlukem, vibracemi, prachem a výfukovými plyny ze zvýšené dopravy v průběhu realizace výstavby na lokalitě Cerekvisko, jakož i po ukončení výstavby, spojená s žádostí, aby příjezd veškeré stavební techniky a automobilů k lokalitě Cerekvisko nebyl řešen po existující lesní a polní cestě vedené svahem z místní části Baldovec, byla vyhodnocena jako připomínka s odůvodněním, že změna územního plánu neřeší projekt organizace výstavby. Navrhovatelé zdůrazňují, že jejich námitka nesměřovala proti organizaci výstavby, ale proti navrženému dopravnímu napojení nové lokality Cerekvisko, přičemž svůj nesouhlas odůvodnili negativními dopady, které toto dopravní napojení bude mít. Takový postup pořizovatele i odpůrce je podle jejich názoru v rozporu s ustanoveními § 52 odst. 2 a § 53 odst. 1 stavebního zákona a § 172 odst. 5 správního řádu i s dosavadní judikaturou.

Zástupce navrhovatelů A), B) a C) se v podání ze dne 7. 8. 2009 vyjádřil k výzvě Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 – 20, tak, že souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání.

II.

Odpůrce ve svém vyjádření k věci ze dne 6. 8. 2009 navrhl zamítnutí návrhu, přičemž zopakoval průběh pořizování změny č. 2 územního plánu obce Rozstání. Dále uvedl, že v současné době je změna územního plánu zpracována a vydána podle platných zákonů a náležitostí v souladu s cíli, úkoly a potřebami územního plánování předmětné obce. „V osadě Baldovec není teď jediné volné stavební místo a pouze jen kvůli změně č. 2 ÚP by bylo možné v této lokalitě stavět, protože zájem roste. Největším problémem, který se neustále mnoho let řeší v Baldovci, je nadměrná dopravní zátěž nákladních

automobilů z místního kamenolomu, kdy veškerá doprava vede přes osadu. Zatím se nenašla varianta na odklon této dopravy, i když si to občané i zastupitelstvo obce přejí. ... Co je ovšem velmi důležité, že změnou parcel, která některým jedincům tak vadí, je, že jejich převedením na stavební by se zamezilo natrvalo možné rozšiřování dobývacího prostoru zmíněného kamenolomu a přispělo by to tak k co nejbližšímu jeho uzavření. A o to místní občané stojí nejvíce.“ Důvody uplatněné navrhovateli A) a B) jsou podle odpůrce neopodstatněné a „jedná se jen o jejich soukromé a sobecké zájmy.“ Odpůrce rovněž upozornil na skutečnost, že předsedkyní navrhovatele C) je vlastně navrhovatel A), tedy tatáž osoba. V závěru pak odpůrce souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání.

III.

Vzhledem ke skutečnosti, že účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl Nejvyšší správní soud o této věci bez nařízení jednání.

IV.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud jde o první podmínku spočívající v existenci předmětu řízení v podobě opatření obecné povahy, nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva obce Rozstání skutečně představuje opatření obecné povahy, přezkoumatelné zdejší soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený akt je ostatně tímto způsobem i označen a splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované ustanoveními § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomu, že do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnosti, zabýval se Nejvyšší správní soud také tím, zda napadené opatření bylo řádně publikováno. Z předloženého správního spisu vyplývá, že toto opatření bylo dne 6. 3. 2009 řádně schváleno usnesením Zastupitelstva obce Rozstání č. 2/2009. Veřejná vyhláška oznamující vydání změny územního plánu byla na úřední desce Obecního úřadu v Rozstání vyvěšena dne 18. 3. 2009 a sňata dne 4. 4. 2009. Z popsanych skutečností je tedy zřejmé, že podmínky publikace opatření obecné povahy (ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu) byly v daném případě splněny. Předmětné opatření nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. 2. 4. 2009 (pro způsob výpočtu patnáctidenní lhůty předepsané posledně zmiňovaným ustanovením správního řádu pro vyvěšení veřejné vyhlášky srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Na základě výše uvedeného lze tedy uzavřít, že návrh podaný navrhovateli v této věci skutečně směřuje proti opatření obecné povahy, které v době předcházející podání tohoto návrhu nabylo účinnosti.

Následně tedy Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení, zda shora vymezeným navrhovatelům A), B) a C) svědčí aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Zdejší soud nemá pochybnosti, pokud se jedná o aktivní legitimaci navrhovatelů A) a B) k podání předmětného návrhu, když ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Jak k tomu již Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, „pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv „přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti.“] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace – a samozřejmě i další procesní podmínky – dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení přezkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).“ Na pozadí výše uvedeného je pak třeba zdůraznit, že ze shora provedené rekapitulace dosavadního řízení vyplývá, že oba navrhovatelé v něm vystupovali aktivně, uplatňovali v jeho rámci svoje podněty, námítky a připomínky a po celou jeho dobu tvrdili dotčení na svých právech, což také blíže specifikovali. Povaha napadeného opatření obecné povahy pak ve spojení s právní pozicí obou navrhovatelů skýtá Nejvyššímu správnímu soudu dostatek důvodů k závěru, že k dotčení jejich právní sféry skutečně mohlo dojít.

Zcela odlišná situace je však v případě navrhovatele C), který je občanským sdružením, jehož účel lze dle jeho Stanov a Dodatku stanov č. 1 v obecné rovině charakterizovat jako ochranu přírody a krajiny. Ačkoliv tento navrhovatel zaujal aktivní přístup v průběhu dosavadního řízení, není možné v jeho případě dospět k pozitivnímu závěru o jeho aktivní legitimaci, resp. o jeho oprávnění k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy setrval na závěru, k němuž dospěl v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34. Důvodem je zejména platné znění ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. Ostatně k názoru, že z ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. nelze dovodit žalobní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, v jehož stanovách je obsažen cíl chránit přírodu a krajinu, dospěl Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, na který zdejší soud odkázal ve svém předchozím rozhodnutí a v nyní posuzované věci neshledal důvod, proč by se měl od něj odchýlit.

Na uvedeném závěru nemohou nic změnit ani navrhovatelem C) zmiňované nálezy ÚS (tj. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a ze dne

17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07), ve kterých naposledy jmenovaný soud vyhověl ústavním stížnostem směřujícím proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věcech přezkumu opatření obecné povahy, kde mezi stěžovateli bylo v obou případech jedno nebo více občanských sdružení. Ústavní soud se totiž v předmětných nálezech zabýval otázkou, zda se v posuzovaných věcech jedná o opatření obecné povahy, k jehož přezkumu v rozsahu stanoveném v ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. je dána pravomoc Nejvyššího správního soudu, přičemž aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti dovozoval u občanských sdružení z ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud se tedy nijak nevyjadřoval k otázce oprávnění občanského sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. (viz bod 24. nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) a tuto ani nelze z citovaných nálezů dovodit, jak se mylně domnívá navrhovatel C). Shodně je třeba nahlížet na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém nebyla s ohledem na kompetence rozšířeného senátu otázka aktivní legitimace občanských sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy řešena a z názoru, který rozšířený senát uvedl nad rámec svého odůvodnění, nelze v nyní projednávané věci vycházet.

K argumentaci navrhovatele C) týkající se nezbytnosti výkladu vnitrostátního práva v souladu s Aarhuskou úmluvou považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné v podrobnostech odkázat na již zmiňovaný rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, který poskytuje dostatečnou odpověď na tuto otázku. Zdejší soud vycházel v citovaném rozhodnutí zejména ze srovnání aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. se žalobní legitimací tzv. ekologických iniciativ v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Zdůraznil přitom, že *„v řízení o zrušení opatření obecné povahy zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z části první stavebního zákona, která se týká územního plánování, je zřejmé, že v tomto procesu se nepostupuje podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy dochází k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele podle vnitrostátního práva dána není.“*

S takovým názorem, tj. že z ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. nelze dovodit žalobní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, v jehož stanovách je obsažen cíl chránit přírodu a krajinu, a tuto normu je tedy možno interpretovat toliko jediným způsobem, se ztotožňuje i zdejší soud v nyní projednávané věci a považuje tak argumentaci navrhovatele C) za vyvrácenou. Předmětný závěr podporuje rovněž skutečnost, že účast občanských sdružení v jednotlivých postupech upravených stavebním zákonem je zakotvena zvláštními právními předpisy, a to zejména v ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, které zakládá účast občanských sdružení v určitých správních řízeních – citované ustanovení však nezakotvuje obdobné postavení občanských sdružení v procesu územního plánování, neboť není správním řízením (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 - 116, jímž byl odmítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Úhonice, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Úhonice ze dne 27. 9. 2006, podaný občanským sdružením Společnost pro ochranu a rozvoj obcí Ptice a Úhonice, a to poté, co byl předchozí

rozsudek Nejvyššího správního soudu k ústavní stížnosti tohoto občanského sdružení zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

Judikatura Nejvyššího správního soudu se navíc doposud přiklání k zásadě, že k aktivní legitimaci je nezbytné zasažení hmotných práv navrhovatele (viz např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, či rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Uvedená zásada byla rovněž potvrzena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ve kterém jmenovaný soud konstatoval, že *„skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. K přípustnosti návrhu však navrhovatelé nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.“*

Vzhledem k tomu, že předmětné občanské sdružení není na pozadí shora uvedeného nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. povinno tvrdit, přičemž na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že podle Stanov a Dodatku stanov č. 1 je členství v tomto občanském sdružení mimo jiné podmíněno vlastnickým či spoluvlastnickým právem k nemovitosti nacházející se v k. ú. Rozstání pod Kojálem, neboť se tím nezakládají žádná hmotná práva ve prospěch tohoto občanského sdružení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele C) není podle vnitrostátního práva dána a tento není oprávněn k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Ostatně navrhovatel C) zkrácení na svých právech dle ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. ani netvrdil.

Protože Nejvyšší správní soud dospěl v případě navrhovatele C) k názoru, že u něj není dána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, je s jeho návrhem nezbytné naložit v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto Nejvyšší správní soud návrh navrhovatele C) na zahájení řízení na základě tohoto ustanovení pro nedostatek podmínek řízení odmítl.

Jak již bylo výše řečeno, třetí podmínkou tohoto soudního řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé A) a B) se ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s. domáhají vydání rozsudku, kterým bude část předmětného opatření obecné povahy zrušena, lze konstatovat, že i tato podmínka je splněna (k formulaci závěrečného návrhu v řízení o zrušení opatření obecné povahy viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51).

Poté, co Nejvyšší správní soud mohl konstatovat splnění všech procesních podmínek řízení, ovšem s výjimkou aktivní legitimace v případě navrhovatele C), přistoupil k meritornímu projednání a rozhodnutí o zbylých návrzích, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

V.

Nejvyšší správní soud vymezil ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, pro posouzení souladu opatření obecné povahy se zákonem tzv. algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Tento algoritmus přezkumu byl užit i v rámci dalších rozhodnutí zdejšího soudu týkajících se soudního přezkumu opatření obecné povahy (viz například rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008 - 86). Nejvyšší správní soud proto rovněž přistoupil k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy ve světle jednotlivých kroků tohoto algoritmu.

V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména odkázat na ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého *„zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.“* Jak plyne ze shora uvedeného, bylo nyní přezkoumávané opatření obecné povahy skutečně vydáno Zastupitelstvem obce Rozstání, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnili.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Právě tímto směrem jsou orientovány námítky navrhovatelů A) a B), a proto je nutno se jimi podrobně zabývat. Avšak ještě před tím, než zdejší soud přistoupí k rozboru jednotlivých námitek navrhovatelů,

považuje za nezbytné vyjádřit se k otázce srozumitelnosti a jednoznačnosti obsahu nyní napadené změny územního plánu, neboť tuto považuje s ohledem na závěrečný petit navrhovatele A) a B) a jimi vznesené námitky za zásadní.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, publikovaném pod č. 1766/2009 Sb. NSS, „*pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu.*“ Zdůraznil přitom, že „*změna formy, kterou se vydává změna územního plánu (namísto obecně závaznou vyhláškou nyní opatřením obecné povahy), nemůže v žádném případě ovlivnit srozumitelnost vydávaných změn územního plánu. Nový institut opatření obecné povahy má naopak zajistit větší ochranu práv dotčených osob.*“

Zdejší soud však zjistil, že obsah napadeného opatření obecné povahy výše předestřenému požadavku srozumitelnosti a jednoznačnosti neodpovídá. Důvodem je zásadní nesoulad mezi výrokem opatření obecné povahy a jeho odůvodněním, jehož součástí je i textová část odůvodnění změny územního plánu, a rovněž textovou částí změny územního plánu. Zatímco výrok opatření obecné povahy č. 1/2009 o vydání zrušené části změny č. 2 územního plánu obce Rozstání, schválené usnesením Zastupitelstva obce Rozstání ze dne 6. 3. 2009, stanoví: „*Závazná část uvedené územně plánovací dokumentace se mění takto:*

1. *Nově se vymezují tyto funkční plochy:*

a) *plocha pro bydlení (dílčí změna 2.01, 2.02, 2.03, 2.04)*

b) *plocha pro obsluhu a technickou infrastrukturu (dílčí změna 2.20)*

2. *Funkční plochy vymezené v odst. 1 se budou řídit režimem dle odst. 3) a 4) Změny č. 2 – návrh*

3. *Funkční plochy vymezené v odstavci 1 se zařazují do zastavitelných ploch*

4. *Nově se vymezují veřejně prospěšné stavby, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit:*

D9 – koridory veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko

E4 – nadzemní vedení včetně sloupové trafostanice pro lokalitu Cerekvisko k. ú. Rozstání pod Kojálem (trafostanice na pozemku parc. č. 1686)

5. *Součástí změny č. 2 jsou tyto části: ...“;*

v textové části odůvodnění změny územního plánu, která je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, se naproti tomu v bodu 9. na str. 7 uvádí, že „*navrhovanou změnou č. 2 je upraven podíl zastavitelných ploch v Rozstání a místní části Baldovec. Plochy v územním plánu obce Rozstání odsouhlasené pro výstavbu ploch bydlení jsou navrženy k zařazení do ploch územních rezerv a naopak jsou navrženy plochy pro výstavbu v místní části Baldovec.*“ Rovněž z rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (bod 10. na str. 7 a násl.) vyplývá širší záběr změny územního plánu. Nejvíce je pak rozpor s výrokem opatření obecné povahy patrný z textové části změny územního plánu, kde jsou v Kapitole 2 nazvané „*Koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot*“ (str. 8 a násl.) vymezeny jednotlivé změny, ke kterým má v důsledku změny územního plánu dojít, a jež jsou blíže konkretizovány zejména v Kapitole 3 nazvané „*Urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně*“ (str. 10 a násl.). Předmětné změny však nezahrnují pouze změny, které vymezuje výrok opatření obecné povahy, ale jdou nad rámec tohoto výroku a zahrnují mimo jiné i přesun ploch orné půdy v lokalitě Cerekvisko do ploch územní rezervy pro bydlení (dílčí

změny 2.05, 2.06, 2.07) a koridory veřejného prostranství (plochy územní rezervy pro dopravu – veřejná prostranství) pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko (dílčí změny 2.21, 2.22, 2.23), proti nimž směřovaly námítky navrhovatelů. Stejně tak není podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně patrné, zda rovněž další navržené dílčí změny 2.08, 2.09, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.19 a 2.24, o kterých se hovoří v Kapitole 3 textové části změny územního plánu a na něž se v podrobnostech zaměřují i další kapitoly téhož dokumentu, jsou předmětným územním plánem realizovány či nikoliv.

V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že taková situace, kdy změnou územního plánu, která je vydávána napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2009, bylo změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změny nebyly nikterak promítnuty do textové části opatření obecné povahy a zejména jeho výroku, má za následek vnitřní rozpornost opatření obecné povahy a není tak z něho zřejmé, v čem spočívá napadená změna územního plánu, resp. jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu. Požadavek srozumitelnosti a jednoznačnosti obsahu příslušné změny územního plánu tak nebyl splněn.

Je ovšem nutno zdůraznit, že uvedený závěr Nejvyššího správního soudu nezahrnuje hodnocení, zda změny funkčního využití daných pozemků měly být provedeny, případně, jaké funkční využití mělo být zvoleno. Výhrady se týkají způsobu, jakým byly tyto změny realizovány. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, je však povinen přezkoumat postup pořizovatele změny územního plánu při tomto procesu (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, publikovaný pod č. 1766/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že odpůrce shora předestřeným postupem zasáhl do práv navrhovatelů A) a B), neboť zatížil předmětné řízení vadou, která v každém případě mohla vést a vedla k nezákonnosti vydané změny územního plánu.

Bod 3)

Protože vnitřní rozpornosti změny územního plánu se týká rovněž námitka obsažená v bodě 3) návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bude se jí Nejvyšší správní soud zabývat již na tomto místě. Navrhovatelé A) a B) tuto vnitřní rozpornost změny územního plánu dovozují z nevhodně stanovených podmínek prostorového uspořádání, které pak v návrhu podrobně popisují.

Zdejší soud po důkladném prostudování námítky proti návrhu změny územního plánu, rozhodnutí o této námitce, textové části změny územního plánu a textové části původního územního plánu dospěl k závěru, že pro posouzení předmětné námítky má zásadní význam výklad pojmu „nadzemní podlaží“ a „podkroví“.

V napadené změně územního plánu jsou tyto pojmy užity hned na několika místech, a to v souvislosti se stanovením podmínek prostorového uspořádání. V Kapitole 3.1 nazvané „Územní průmět celkové koncepce rozvoje území a ochrany jeho hodnot do koncepce urbanistické“ (str. 10) je uvedeno: „Navrženo je zachování stávající výškové hladiny zástavby pro bydlení na stávající úrovni se sedlovou střechou.“ V Kapitole 3.3.1 nazvané „Plochy pro bydlení B“ (str. 10 až 16) je u navržených změn funkčního využití jednotlivých změn

č. 2.01 až 2.14 stanoveno, že „výška zástavby nepřekračuje 2 nadzemní podlaží“. Konečně pak v Kapitole 6.1 nazvané „Plochy pro bydlení“ (str. 24) je výška zástavby pro změny č. 2.01 až 2.07 určena jako „1 nadzemní podlaží se sedlovou střechou + podkroví“.

Ačkoliv se jedná o pojmy, se kterými stavební zákon, jakož i celá řada dalších právních předpisů, běžně pracují, nejsou tyto pojmy vymezeny ani stavebním zákonem, ani jeho prováděcími předpisy. Určitým vodítkem může být vyhláška Ministerstva financí č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (oceňovací vyhláška), která pro účely měření a výpočtu výměr staveb v Příloze 1. bodu 3. (Měření podlaží) v odstavci 2 stanoví: „Podlažím je i podkroví nebo podzemí, jímž se rozumí přístupný prostor o světélce výšce nejméně 1,70 m alespoň v jednom místě, stavebně upravený k účelovému využití.“

Jasnou odpověď nedává ani odborná literatura z oboru pozemního stavitelství, podle které „podlaží je část budovy vymezená dvěma po sobě následujícími úrovněmi horního povrchu nosné části stropních konstrukcí. U nejnižšího podlaží, založeného na rostlé půdě nebo na násypu, je spodní vymežující rovinou horní úroveň podkladu pod podlahou. Nadzemní podlaží jsou označovány jako: 1.P., 2.P. atd., podzemní 1.PZ, popř. 2.PZ. Podkroví je střešní prostor nebo jeho část, určená k účelovému využití (např. pro ateliér, svobodárnu apod.).“ (Viz Matoušková, D., Pozemní stavitelství I. Brno: VUT, 1993, s. 13; shodně též Matoušková, D., Solař, J., Pozemní stavitelství I. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, 2005 s. 12.)

O tom, že vymezení samotného pojmu „podkroví“ činí problémy i v praxi, svědčí například i Stanovisko České komory architektů vydané na základě ustanovení § 23 odst. 6 písm. a), b), l) a s) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů, k výkladu pojmu podkroví (jednoduché) stavby pro bydlení podle ustanovení § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, v souběhu s § 2 odst. a) bod 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Z výše uvedeného je patrné, že stávající právní úprava nedává jasnou odpověď na otázku, zda podkroví je pro účely stavebního zákona podlažím. Za tohoto stavu je žádoucí trvat na požadavku jasně zvolené terminologie změny územního plánu, který však s ohledem na shora citované v jeho textové části dodržen nebyl. Ačkoliv se odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce snažil tuto neurčitost odstranit, vneslo nepřehledné a poněkud chaotické odůvodnění vznesené námitky, jakož i nově formulovaný odkaz na textovou část původního územního plánu obsažený v Kapitole 3.2 nazvané „Návrh plošného i prostorového uspořádání území“ (str. 10), další nejasnosti do stanovení podmínek prostorového uspořádání. Stejně je třeba hodnotit pokus odpůrce o sjednocení terminologie, provedený poznámkou, že „přízemí a podkroví tvoří 2 nadzemní podlaží“, který se ale již neodrazil v textové části změny územního plánu. V této souvislosti je podle zdejšího soudu nezbytné poukázat rovněž na vnitřní rozpornost vlastního odůvodnění rozhodnutí o této námitce, když odpůrce nejprve námitce navrhovatele A) a B) nekompromisně nevyhovuje, avšak následně bez jakéhokoliv zdůvodnění mění vybrané pasáže textové části změny územního plánu.

Nejvyšší správní soud proto na základě shora předestřeného přisvědčil námitce navrhovatelů A) a B) obsažené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, když

odpůrce svým zcela nekonceptním odůvodněním rozhodnutí o námitce rozporů v podmínkách prostorového uspořádání nikterak neodstranil, ale naopak je umocnil. Protože zdejšímu soudu nepřislouží s ohledem na pravomoci dané ustanovením § 101a a násl. s. ř. s. nahrazovat skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit příslušný správní orgán, a zasahovat tak do jeho působnosti, je na odpůrci, aby zjištěnou vnitřní rozpornost odstranil a jednoznačně a srozumitelně koncipoval podmínky prostorového uspořádání.

Bod 9)

Ačkoliv Nejvyšší správní soud v předešlém rozsudku ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, vytkl jako stěžejní nedostatek posuzovaného opatření obecné povahy nesprávné posouzení uplatněných námitek navrhovatelů A) a B) proti návrhu změny územního plánu, s nimiž bylo nakládáno pouze jako s připomínkami, dopustil se odpůrce shodné nezákonnosti i v nyní projednávaném případě.

Nejvyšší správní soud z obsahu spisu, který měl k dispozici, zjistil, že proti návrhu změny územního plánu uplatnili navrhovatelé A) a B) námitky ze dne 18. 4. 2008 s poukazem na svoje vlastnické právo k pozemkům a stavbě, jež mělo být dle jejich názoru dotčeno změnou územního plánu, a to konkrétně částí týkajících se nových zastavitelných ploch pro bydlení (dílčí změny 2.01 až 2.04), ploch územní rezervy pro bydlení (dílčí změny 2.05 až 2.07), nové zastavitelné plochy pro obsluhu a technickou infrastrukturu (dílčí změna 2.20), ploch územní rezervy pro dopravu – veřejná prostranství (dílčí změny 2.21 až 2.23) a částí vymezujících veřejně prospěšné stavby D9 (koridor veřejného prostranství pro zajištění obsluhy lokality pro bydlení Cerekvisko) a E4 (nadzemní vedení vysokého napětí včetně sloupové trafostanice pro lokalitu Cerekvisko k. ú. Rozstání pod Kojálem). Navrhovatelé v nich mimo jiné shodně uvedli následující: *„Podatel dále namítá, jakožto vlastník výše uvedených nemovitostí, dotčení svého vlastnického práva hlukem, vibracemi, prachem, výfukovými plyny ze zvýšené dopravy v průběhu realizace výstavby na lokalitě Cerekvisko, jakož i po ukončení výstavby. Podatel žádá, aby příjezd veškeré stavební techniky a automobilů k lokalitě Cerekvisko nebyl řešen po existující lesní a polní cestě vedené svahem z místní části Baldovec. Toto řešení by totiž zvýšilo již tak v současnosti neúměrné zatížení podatele a ostatních obyvatel v sousedství této cesty výše popsanými emisemi a narušena statika budov.“* Citovaná námitka navrhovatelů A) a B) byla vyhodnocena jako připomínka a ve vypořádání připomínek toliko konstatováno, že *„návrh změny neřeší projekt organizace výstavby a dopravní frekvenci po ukončení výstavby řešených lokalit změnou č. 2.“*

Jak již zdejší soud zdůraznil v předešlém rozhodnutí, úprava obsažená v ustanoveních § 52 odst. 2 a 3 a § 53 odst. 1, věty první, stavebního zákona rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojit proti návrhu územního plánu, a to námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby. Pokud jsou tedy výhrady proti návrhu změny územního plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám, jak ostatně zdůraznil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51. Rozdílné

intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků rovněž odpovídá rozdílný následný způsob vypořádání se s nimi. Zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek vyžaduje shora citované ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona, ve spojení s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu, vydání samostatného rozhodnutí o nich.

Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, rovněž podrobně vyjádřil k otázce dotčení vlastnických práv navrhovatelů, a to zejména na pozadí rozsudku téhož soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaného pod č. 1462/2008 Sb. NSS, dovoluje si na podrobné odůvodnění předmětného rozhodnutí odkázat, neboť tato zůstávají v dané věci nezměněna. Navrhovatele A) a B) je proto v návaznosti na výše citované a s odkazem zejména na grafickou část změny územního plánu a grafickou část odůvodnění změny územního plánu nezbytné považovat za dotčené vlastníky ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona ve vztahu k lokalitě zahrnuté do změny územního plánu obce Rozstání.

S ohledem na shora uvedené proto zdejší soud konstatuje, že s námitkou navrhovatelů A) a B), která podle svého jazykového vyjádření jednoznačně směřuje proti navrženému dopravnímu napojení nové lokality Cerekvisko a toto je odůvodněno zejména negativními dopady, které změněné dopravní napojení bude mít, bylo nezbytné se vypořádat způsobem předvídaným v ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona, ve spojení s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu, a vydat o ní samostatné rozhodnutí, neboť navrhovatelé představují vlastníky pozemků a stavby dotčených návrhem změny územního plánu ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, kteří jsou oprávněni k podání právě takové námítky.

Bod 5) a 8)

Vzhledem ke skutečnosti, že námitka navrhovatelů A) a B) obsažená v bodě 5) návrhu a námitka uvedená pod bodem 8) návrhu a tam obsažená argumentace, jež se společně týkají navrhovatelů tvrzeného rozporu změny územního plánu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona a s ustanoveními § 5 odst. 6, § 18 a § 19 stavebního zákona, úzce souvisí, vyjádří se k nim Nejvyšší správní soud současně. Pro posouzení těchto námitek jsou rozhodující následující ustanovení stavebního zákona:

Podle ustanovení § 5 odst. 6 citovaného zákona jsou obce a kraje povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 téhož zákona cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Podle ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) téhož zákona úkolem územního plánování je zejména prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné

využívání.

Podle ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) téhož zákona přezkoumá pořizovatel soulad návrhu územního plánu zejména s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území.

Podle ustanovení § 53 odst. 4 písm. c) téhož zákona přezkoumá pořizovatel soulad návrhu územního plánu zejména s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů.

Podle ustanovení § 53 odst. 5 písm. a) téhož zákona je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4.

Podle ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) téhož zákona je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

Podle ustanovení § 55 odst. 3 téhož zákona další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

Pro danou věc je podstatné, že stavební zákon váže vydání územního plánu na splnění celé řady zákonných podmínek, které mimo jiné vyplývají i ze shora citovaných ustanovení stavebního zákona. Otázkou splnění zákonných podmínek pro vydání změny územního plánu ve formě opatření obecné povahy se zabýval i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS. Zdejší soud v něm zdůraznil, že *„je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno.“* V návaznosti na shora citované se soud věnoval požadavkům kladeným na obsah odůvodnění opatření obecné povahy a otázce jeho nepřezkoumatelnosti v případě, že tyto požadavky nejsou splněny. *„Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určen řadou ustanovení, tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění. ... Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“*

Ve světle výše uvedeného přistoupil Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci k posouzení obsahu odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a zejména těch jeho částí, které se zabývají odůvodněním splnění zákonných podmínek, jejichž nedostatečné posouzení a nesplnění bylo navrhovateli A) a B) napadeno v námitkách proti návrhu změny územního plánu a v následném návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Podstatou argumentace navrhovatelů obsažené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nesouhlas s rozhodnutím o námitce, že v procesu pořizování změny územního plánu nebyla prokázána ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, a změna územního plánu je z tohoto důvodu v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona. Navrhovatelé tuto námitku proti návrhu změny územního plánu podrobně odůvodnili změnami, ke kterým má na základě změny územního plánu dojít a jež de facto spočívají ve změně současných ploch pro bydlení na plochy územních rezerv pro bydlení a ve změně současných ploch orné půdy a trvalého travního porostu na plochy pro bydlení, čímž dochází k podstatnému rozšíření zastavitelného území obce. Ačkoliv navrhovatelé uvedli konkrétní důvody, na základě kterých jsou přesvědčeni, že nebyla splněna podmínka podle ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona, odůvodnil odpůrce rozhodnutí o námitce následovně: *„Uvedené území je schváleno stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu: OŽP + Z KÚ OK výměnou za převedení území o výměře 6,11 ha schváleného územního plánu obce Rozstání do územní rezervy a za zabájenou výstavbu 8 RD v obci. Důvod pro pořízení nových stavebních ploch pro výstavbu RD v osadě Baldovec byl učiněn rozhodnutím Zastupitelstva obce Rozstání. V osadě Baldovec není současně platnou územně plánovací dokumentací obce vymezena zastavitelná plocha pro požadavek 20 – 30 RD.“* Odpůrce tím však neodpověděl na podstatu námitky navrhovatelů, která se týkala toho, že v procesu pořizování změny územního plánu nebyla prokázána ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, a to ve vztahu k celému území obce Rozstání, nikoliv jen její části – osady Baldovec.

Vzhledem ke skutečnosti, že prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona je základní zákonnou podmínkou pro vymezení dalších zastavitelných ploch, která musí být v souladu s ustanovením § 53 odst. 5 písm. a) stavebního zákona, ve spojení s ustanovením § 53 odst. 4 písm. c) stavebního zákona, a ustanovením § 53 odst. 5 písm. d) téhož zákona součástí odůvodnění změny územního plánu, se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda předmětné odůvodnění takové úvahy obsahuje, neboť na základě ustanovení § 13 odst. 1, ve spojení s Přílohou č. 7 bod II. odst. 1, vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), jež stanoví obsahové náležitosti odůvodnění změny územního plánu, jsou takové úvahy obsahem textové části odůvodnění změny územního plánu. V daném případě zahrnul odpůrce textovou část odůvodnění změny územního plánu do odůvodnění opatření obecné povahy a tato se tak stala jeho součástí.

Zdejší soud proto podrobně zkoumal odůvodnění opatření obecné povahy, nezjistil však, že by v něm byly shora předestřené úvahy obsaženy, když v Kapitole 1 nazvané „Postup při pořizování změny č. 2“ odpůrce toliko uvedl: *„Předmětem změny č. 2 je řešení požadavku: Na základě zájmu obyvatel správního území obce Baldovec i jejího okolí vznikla vyšší poptávka po stavebních pozemcích funkčního využití bydlení realizované formou výstavby rodinných domů v osadě Baldovec. Rostoucí poptávka je dokumentována dopisem starosty sousední obce – Holštejn, a to v souvislosti s plánem zabráněných investic v nedalekém okolí a potřebou zajištění potřeb bydlení pro občany. Řešené území zahrnuje plochy umístěné severním směrem od zastavěného území osady Baldovec.“* V Kapitole 9 nazvané „Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a na pozemky určené k plnění funkcí lesa“ se pak omezil na pouhé konstatování, že *„navrhovanou změnou č. 2 je upraven podíl zastavitelných ploch*

v Rozstání a místní části Baldovec. Plochy v územním plánu obce Rozstání odsouhlasené pro výstavbu ploch bydlení jsou navrženy k zařazení do ploch územních rezerv a naopak jsou navrženy plochy pro výstavbu v místní části Baldovec.“

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné v této souvislosti zdůraznit, že součástí spisového materiálu, který mu byl předložen odpůrcem, je rovněž samostatný dokument nazvaný „Odůvodnění změny“, z něhož vycházeli i navrhovatelé A) a B). Protože z tohoto dokumentu není vůbec zřejmé, zda je tento součástí odůvodnění opatření obecné povahy, resp. textové části odůvodnění změny územního plánu, zdejší soud jej za takovou část změny územního plánu nepovažoval. Tento závěr podporuje i vlastní opatření obecné povahy, které stanoví, jakými součástmi je tvořen obsah změny územního plánu, přičemž odkaz na tento dokument v něm obsažen není. Rovněž skutečnost, že předmětný dokument nevyhovuje ani požadavkům kladeným na obsahové náležitosti textové části odůvodnění změny územního plánu vyžadované podle bodu II. odst. 1 Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., zatímco textová část odůvodnění změny územního plánu, která je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, všechny tyto náležitosti obsahuje, shora uvedený závěr nesporně potvrzuje.

Jak je ze shora citovaného patrné, odpůrce tak nejenom, že v odůvodnění změny územního plánu neuvedl úvahy, které by odůvodňovaly prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k celému území obce Rozstání, ale rovněž velmi neurčitě formuloval s tím související změněné podmínky ve smyslu ustanovení § 5 odst. 6 téhož zákona oproti původnímu územnímu plánu. Například zmíněné zahraniční investice, které mají být dokumentovány dopisem starosty sousední obce Holštejn, a jež měly být podle odpůrce jedním z hlavních důvodů pořízení změny územního plánu, nebyly blíže specifikovány, a to ani v tomto dopise, který je součástí předložené dokumentace. Požadavkům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy, v jehož formě je změna územního plánu vydávána, dále nevyhovuje ani „Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování“ obsažené v Kapitole 3 odůvodnění opatření obecné povahy, které bez jakýchkoliv úvah příslušného orgánu ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 užitého přiměřeně podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu pouze doslovně cituje znění ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Pouhá citace textu příslušných právních předpisů tak v žádném případě nemůže nahrazovat zákonem požadované řádné odůvodnění.

I přestože bylo splnění těchto podmínek v průběhu celého procesu pořizování změny územního plánu neustále zpochybňováno ze strany navrhovatelů A) a B), neodrazily se vznesené argumenty a pochybnosti v odůvodnění opatření obecné povahy a už vůbec nelze podle Nejvyššího správního soudu hovořit o jeho pečlivosti. Nedostatečné je tedy nejenom odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelů A) a B), ale též samotné odůvodnění opatření obecné povahy.

Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám postrádá odůvodnění napadeného opatření obecné povahy způsobilé rozhodovací důvody, shledal je Nejvyšší správní soud v této části nepřezkoumatelným. Současně je ovšem nutné zdůraznit, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti této části odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem zdejšího soudu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit příslušný správní orgán, a zasahoval tak o jeho působnosti.

Bod 6)

Vzhledem ke skutečnosti, že od řádného posouzení a zdůvodnění výše předestřených otázek a tím i racionálního uspořádání vztahů v řešeném území se odvíjí vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, nemohl se Nejvyšší správní soud vyjádřit k námitce navrhovatelů A) a B) obsažené pod bodem 6) návrhu, neboť tato se dotýká samotné podstaty splnění podmínek odnětí pozemků zemědělského půdního fondu a soud by jejím posouzením předjímal závěry, k nimž musí nejdříve dojít příslušný správní orgán. Pokud by tak totiž zdejší soud neučinil, plnil by úkol, který mu v žádném případě nepřísluší a překročil by tak meze své pravomoci dané ustanovením § 101a a násl. s. ř. s.

Bod 1)

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení navrhovatelů A) a B) vyjádřenému nesouhlasu s rozhodnutím o jejich námitce týkající se neprovedeného posouzení vlivů na životní prostředí.

Z obsahu spisu, který měl Nejvyšší správní soud k dispozici, vplynuly následující podstatné skutečnosti:

Dne 27. 8. 2007 vydal Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, podle ustanovení § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu zadání „změny č. 2 územního plánu obce Rozstání“ stanovisko č. j. KUOK/90498/2007, jehož podstatná část zní: *„Z posouzení obsahu návrhu zadání, na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a vyjádření věcně příslušných oddělení odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Olomouckého kraje, provedl úřad, jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona, posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, s následujícím závěrem: Návrh zadání „změny č. 2 územního plánu obce Rozstání“ není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Po posouzení této koncepce vydal Krajský úřad Olomouckého kraje v souladu s ustanovením § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, stanovisko, že koncepce nemůže mít samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na evropsky významné lokality nebo ptáčích oblasti.“*

Proti návrhu změny územního plánu uplatnili navrhovatelé A) a B) s poukazem na svoje vlastnické právo k pozemkům a stavbě, jež mělo být dle jejich názoru dotčeno změnou územního plánu, námitku ze dne 18. 4. 2008, která směřovala proti neprovedenému posouzení vlivu změny územního plánu na životní prostředí. V odůvodnění této námítky mimo jiné uvedli, že *„změna ÚP představuje takovou koncepci ve smyslu směrnice č. 85/337/EHS a směrnice č. 2001/42/ES, u níž musí proběhnout vždy celé posouzení vlivů na životní prostředí. Uvedený požadavek vyplývá z článku 3 odst. 2 písm. a) směrnice č. 2001/42/ES, který posouzení vlivů na životní prostředí podřizuje mimo jiné plány a programy územního plánování nebo využívání půdy, které zároveň stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice č. 85/337/EHS. V příloze II bodu 10.b) směrnice č. 85/337/EHS jako jeden ze záměrů uvádí i „urban development projects“, tedy projekty sídelního rozvoje. Je nepochybné, že změna ÚP, která má zvýšit počet obyvatel části Baldovec na dvojnásobek (která má o 100% zvýšit zastavitelné území osady Baldovec) je zásadní změnou v sídelním rozvoji osady Baldovec. Posouzení koncepce – změny ÚP odůvodňuje i další záměr dle přílohy II směrnice č. 85/337/EHS, a to místní komunikace navržená změnou č. 2.20.“*

O této námitce bylo rozhodnuto v rámci rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy pod bodem 10. V odůvodnění rozhodnutí o námitce odpůrce konstatoval, že „pro řešení území změny č. 2 není zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, protože posouzení vlivu změny č. 2 na životní prostředí ani posouzení vlivu na lokality soustavy NATURA 2000 nebylo příslušným orgánem požadováno. K zadání změny č. 2 se vyjádřil KÚ OK; OŽP + Z jako věcně a místně příslušný orgán posuzování vlivu na životní prostředí a vydal zjišťovací řízení podle § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.“ Dále odpůrce ocitoval podstatnou část stanoviska krajského úřadu ze dne 27. 8. 2007, č. j. KUOK/90498/2007, která je podrobně zrekapitulována výše. V závěru odůvodnění této námitky odpůrce zdůraznil, že tímto postupem není v žádném případě dotčena povinnost investorů konkrétních záměrů, které překročí parametry některého z bodů Přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů, postupovat ve smyslu ustanovení § 6 a násl. téhož zákona.

Zdejší soud předně zdůrazňuje, že i v tomto bodě naváže na závěry, ke kterým dospěl v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS, a v něm obsaženou problematiku přezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy.

Jak již bylo řečeno výše, opatření obecné povahy musí v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění. Specifický obsah tohoto odůvodnění je blíže určován především ustanoveními správního řádu a stavebního zákona. Podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy rovněž rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Vzhledem ke skutečnosti, že podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení podle části šesté obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé citovaného zákona, je nezbytné přiměřeně vycházet též z ustanovení § 68 správního řádu a zejména jeho odstavce 3. V odůvodnění opatření obecné povahy, jakož i ve vlastním odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak nesmí zejména chybět podstatné obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v těchto odůvodněních je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Jak je z výše uvedeného patrné, v nyní projednávané věci koncipovali navrhovatelé svou námitku dostatečně určitě a uvedli v ní logické důvody (tj. zdvojnásobení zastavitelného území obce a s tím související vyšší počet obyvatel, vybudování místní komunikace navržené změnou č. 2.20), proč se domnívají, že posouzení vlivů na životní prostředí mělo být provedeno. Odpůrce se však nemohl s takovou námitkou vypořádat pouhým odkazem na stanovisko krajského úřadu ze dne 27. 8. 2007, č. j. KUOK/90498/2007, neboť samotná existence tohoto stanoviska nedává odpověď na navrhovatelé vznesenou námitku. Za situace, kdy z předmětného stanoviska krajského úřadu není patrné, jak se tento vypořádal s kritérii obsaženými v Příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, mezi které mimo jiné náleží i navrhovatelé zmiňovaný vliv koncepce na udržitelný rozvoj dotčeného území včetně sociálně-ekonomických aspektů (viz bod 1e citované přílohy) či další s tím související kritéria, není možné ověřit, jak tento posoudil navrhovatelé namítanou problematiku a jejich námitka proti návrhu změny územního plánu tak zůstala nezodpovězena.

Na pozadí shora uvedeného proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odůvodnění rozhodnutí o námitce neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí

postrádá způsobilé rozhodovací důvody, a proto shledal rozhodnutí o této námitce nepřezkoumatelným.

Bod 2)

Nejvyšší správní soud se dále zabýval důvody obsaženými v bodě 2) návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které se týkají navrhovatelí tvrzeného nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitce posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek ochrany krajinného rázu.

Pro jejich řádné posouzení je nezbytné nejprve připomenout znění námítky uplatněné navrhovatelí A) a B) proti návrhu změny územního plánu, v níž navrhovatelé shodně uvedli, že *„nebyly stanoveny podmínky ochrany krajinného rázu s orgánem ochrany přírody. Popsaná změna ÚP, která je situována na kopečku nad původní zástavbou osady Baldovec, bude v případě realizace zásadním způsobem měnit krajinný ráz osady Baldovec a jejího okolí. Tato změna krajinného rázu nebyla příslušným orgánem posouzena. Podatel požaduje posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek ochrany.“*

S takto formulovanou námitkou se odpůrce v rozhodnutí o námitkách vypořádal tak, že jí nevyhověl, přičemž své rozhodnutí odůvodnil citací příslušných pasáží textové části změny územního plánu, konkrétně Kapitoly 5.1 nazvané „Koncepce uspořádání krajiny“, včetně vymezení ploch, podle které *„řešením změny č. 2 územního plánu obce Rozstání nebude dotčena koncepce uspořádání krajiny“*, a Kapitoly 5.2 nazvané „Stanovení podmínek pro změny ve využití uspořádání krajiny“, ve které je stanoveno, že tyto *„zůstávají dle platného územního plánu“*. A dále rozsáhlou citací Kapitoly 2.2.1 nazvané „Popis řešeného území, krajinný ráz“ a Kapitoly 2.2.2.1 nazvané „Postavení sídla v systému osídlení textové části původního územního plánu“, na jejichž znění si zdejší soud dovoluje z důvodu stručnosti odkázat.

Jak je ze shora uvedeného patrné, rovněž v tomto bodě je z pohledu Nejvyššího správního soudu nezbytné zkoumat, zda odůvodnění rozhodnutí o této námitce naplňuje základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, kterým se zdejší soud podrobně věnoval výše v souvislosti s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaným pod č. 1795/2009 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud se proto podrobně zaměřil na odůvodnění rozhodnutí o předmětné námitce a dospěl k závěru, že takové odůvodnění nemůže dostát požadavkům, které jsou na něj kladeny ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle ustanovení § 174 odst. 1 téhož zákona, neboť postrádá vlastní důvody rozhodnutí o námitce a své závěry bez dalšího opírá o prostou citaci účelově vybraných pasáží textové části změny územního plánu a původního územního plánu. V odůvodnění rozhodnutí o této námitce tak chybějí podstatné obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se ve vazbě na tyto závěry nemůže vyhnout ani vlastní rozporuplnosti napadené změny územního plánu, neboť tato je zřetelná i v tomto bodě. Zatímco navrhovatelé hovoří v námitce proti návrhu změny územního plánu o zásadní změně krajinného rázu v důsledku plánované změny územního plánu, která je spojena především s výstavbou nové lokality Cerekvisko, konstatuje odpůrce prostřednictvím citace, že změnou územního plánu nebude dotčena koncepce uspořádání krajiny, a pokud jde o stanovení podmínek pro změny ve využití uspořádání krajiny, odkazuje na původní územní plán. Takové závěry jsou však nejenom v rozporu s celkovou charakteristikou nyní napadené změny územního plánu, z níž je zásadní povaha změny územního plánu

zcela zřetelná a tím i její vliv na krajinný ráz, ale i s obsahem spisového materiálu, který byl zdejšímu soudu předložen. Nejvyšší správní soud poukazuje především na návrh zadání změny územního plánu ze srpna 2007, kde je pod bodem F) „Požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území“ uvedeno: „*Navrženou změnou se mění urbanistická koncepce místní části Baldovec a koncepce uspořádání krajiny této osady. Změna rozšiřuje zastavitelné území sídla a vzhledem k tomu, že nebude navazovat na současně zastavěné i zastavitelné území, je nutno návrhem změny č. 2 stanovit regulativy a podmínky uspořádání krajiny navazující na nové zastavitelné plochy.*“ Shodné znění si bod F) zachoval i v upraveném návrhu zadání změny územního plánu z listopadu 2007. Je proto nanejvýš zarážející, že tak jednoznačně formulované požadavky na stanovení podmínek uspořádání krajiny se neodrazilily v návrhu změny územního plánu a ve vlastním znění jeho změny.

Ve světle výše uvedeného působí velmi rozporuplně rovněž Kapitola 6 textové části změny územního plánu nazvaná „Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“, na kterou v návrhu upozorňují i navrhovatelé, v níž je u každé z ploch uveden podnadpis „Základní podmínky ochrany krajinného rázu“, přičemž pro každou z těchto ploch je uvedeno: „*Zůstávají v platnosti dle platného územního plánu*“. Z původního územního plánu však nevyplývá, že by tento stanovil základní podmínky ochrany krajinného rázu či jakékoliv jiné podmínky jeho ochrany. Krajinný ráz řešeného území je v něm pouze popsán (viz Kapitola 2.2.1 textové části původního územního plánu).

Ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o této námitce vzbuzuje podle názoru Nejvyššího správního soudu významné pochybnosti rovněž stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny - Městského úřadu v Prostějově, odboru životního prostředí, ze dne 17. 4. 2008, č. j. PVMU 45400/2008 40, k návrhu změny územního plánu, ve kterém je u lokality v místní části Baldovec uvedeno: „*Orgán ochrany přírody žádá, aby 2. změna územního plánu obce Rozstání byla v souladu s ustanovením § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v platném znění, dopracována dle přílohy č. 7 – konkrétně odst. 1 písm. e). Lokalita pro bydlení je v části, která může negativně ovlivnit krajinný ráz, a proto je nezbytné stanovit a následně i regulovat prostorové uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu jako je výšková regulace zástavby apod.*“ Z obsahu tohoto dokumentu dále vyplývá, že následně dne 24. 4. 2008 bylo k tomuto stanovisku rukou dopsáno: „*Doplnění vyjádření: Na základě předložených úplných podkladů ze strany pořizovatele nemá orgán ochrany přírody k návrhu 2. změny ÚP obce Rozstání připomínek*“. Ačkoliv je doplnění vyjádření podepsáno, není zřejmé, o čí podpis se jedná. Stejně tak není z tohoto stanoviska, ani z obsahu spisu, který měl zdejší soud k dispozici, patrné, jaké další podklady byly orgánu ochrany přírody a krajiny předloženy.

V návaznosti na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že odůvodnění rozhodnutí o námitce týkající se posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek ochrany krajinného rázu postrádá způsobilé rozhodovací důvody, což má za následkem jeho nepřezkoumatelnost. Vzhledem ke skutečnosti, že způsob, jakým se odpůrce snažil vypořádat s touto námitkou, vnesl zásadní pochybnosti rovněž do vlastního posouzení změny krajinného rázu a stanovení podmínek jeho ochrany, které byly touto námitkou napadeny, a jež v souladu s odst. 1 písm. e) a f) Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. představují obsahové náležitosti textové části změny územního plánu, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné vyjádřit se rovněž k této otázce. Za situace, kdy má změnou územního plánu dojít k tak rozsáhlým změnám, jako v nyní projednávané věci, je třeba trvat na tom, aby tyto obsahové náležitosti byly v textové části napadené

změny územního plánu obsaženy, přičemž je v žádném případě nelze nahradit zcela nekoncepčním odkazem na úpravu dle původního územního plánu, která navíc, jak je popsáno výše, řešení těchto otázek postrádá. Takové posouzení by bylo v rozporu nejenom se základními cíli a úkoly územního plánování, tak jak o nich hovoří stavební zákon zejména v ustanoveních § 18 a § 19, ale také se zásadou ochrany veřejného zájmu podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, která právě v těchto ustanoveních, jakož i v ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, nabývá konkrétních podob. V konečném důsledku činí změnu územního plánu vnitřně rozpornou a tím vylučuje i její přezkoumatelnost.

Bod 7)

Pokud jde o námitku navrhovatelů A) a B) týkající se posuzování souladu změny územního plánu s Politikou územního rozvoje ČR z roku 2006, schválenou usnesením vlády č. 561 ze dne 17. 5. 2006, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné uvést, že Politika územního rozvoje ČR 2006 byla pořízena na základě ustanovení § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Za pořízení tohoto dokumentu zodpovídalo Ministerstvo pro místní rozvoj na základě usnesení vlády č. 321/2004 a v souladu s akčním programem Ministerstva pro místní rozvoj na období říjen 2004 – červen 2006. Politika územního rozvoje ČR 2006 nebyla zpracována jako nástroj územního plánování podle stavebního zákona, a proto nebyly u úkolů pro územní plánování stanoveny termíny plnění. Pouze výše uvedené usnesení vlády č. 561/2006 doporučilo „starostům obcí při pořizování územně plánovací dokumentace obcí a při zpracování koncepčních dokumentů zohledňovat Politiku“.

Skutečnost, že odpůrce zohlednil při pořizování změny územního plánu v souladu s výše citovaným doporučením obsah tohoto dokumentu, když současně zdůraznil jeho programový charakter v Kapitole 2 odůvodnění opatření obecné povahy, nemá za následek postup v rozporu se stavebním zákonem a neznamena, že k tomuto dokumentu bylo přistupováno jako k nástroji územního plánování, jak se mylně domnívají navrhovatelé. Ostatně i sám odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitce uvedl, že stavební zákon tento dokument neupravuje. Nejvyšší správní soud proto považuje odůvodnění rozhodnutí o námitce za dostatečné a nepřisvědčil tak tvrzení navrhovatelů.

Bod 4)

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku navrhovatelů A) a B) uvedenou pod bodem 4) návrhu na zrušení opatření obecné povahy a považuje tak odůvodnění námitky proti návrhu změny územního plánu, ve které navrhovatelé požadovali provedení hydrogeologického průzkumu, za dostatečné.

K tomuto závěru dospěl zdejší soud zejména na základě toho, že navrhovatelé koncipovali svou námitku proti návrhu změny územního plánu v obecné rovině a požadavek na provedení hydrogeologického průzkumu odůvodnili toliko budoucí obavou, že při výstavbě velkého množství rodinných domů, jak navrhuje změna územního plánu, nelze vyloučit zřizování studní u předmětných rodinných domů, což by mohlo vést k úbytku podzemních vod stávající části Baldovec, tedy i na pozemcích v jejich vlastnictví. Pokud tedy odpůrce odůvodnil své rozhodnutí o této námitce tak, že „vodovodní přípojky a případná výstavba studní budou povoleny v souladu s platnými právními předpisy České republiky v době jejich realizací“, reagoval tím podle Nejvyššího správního soudu

na možné budoucí obavy navrhovatelů A) a B), které však mohou nabýt konkrétních podob až v následných řízeních souvisejících s případnou výstavbou studní a rovněž v těchto řízeních je na místě jejich ochrana.

VI.

Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na všechny výše uvedené závěry za prokázané, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem a vzhledem k závažnosti a charakteru těchto vad jej bylo nutno zrušit v celém jeho rozsahu.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. srpna 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu