

ODBOR REGIONÁLNÍHO ROZVOJE, ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ,
STAVEBNÍHO ŘÁDU A INVESTIC

ODDĚLENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

č. j.: KUJCK 1344/2016/OREG
sp. zn.: 41960/2015/dare SO/9

datum: 05. 01. 2016

vyřizuje: Ing. Věra Třísková

telefon: 386 720 205



KUCBX00J03LH

VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

ROZHODNUTÍ

vydané formou opatření obecné povahy

Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic (dále jen „krajský úřad“), jako příslušný orgán podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), ve vazbě na ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) a § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), obdržel podnět k provedení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ve věci vydaného opatření obecné povahy, jímž byla vydána změna č. 2 územního plánu obce Kovářov (dále jen „změna č. 2 ÚPO Kovářov“). O vydání změny č. 2 ÚPO Kovářov rozhodlo Zastupitelstvo obce Kovářov dne 24. dubna 2015, resp. tato změna územního plánu byla vydána zveřejněním opatření obecné povahy na úřední desce obce dne 26. června 2015 a nabyla účinnosti dne 11. července 2015.

Krajský úřad přezkoumal vydané opatření obecné povahy přiměřeně podle §§ 94 až 99 správního řádu a rozhodl v tomto řízení takto:

Opatření obecné povahy, jímž byla dne 26. června 2015 vydána změna č. 2 ÚPO Kovářov,
se podle § 97 odst. 3 ve vazbě na §§ 98 a 174 odst. 2 správního řádu

- ruší v rozsahu lokality Z2/7

(tj. zastavitelných ploch Z20 až Z23 a ploch přestavby P2 až P3 s navrženým využitím „plochy archeoparku – zastavitelné“ označené v grafické části indexem „Az1-7“, zastavitelných ploch Z25 až Z27 s navrženým využitím „plochy dopravní infrastruktury“ označené v grafické části indexem „D11-3“ „plochy archeoparku – nezastavitelné“ označené v grafické části indexem „An“ a „plochy smíšené nezastavěného území“ označené v grafické části indexem SNÚ),

**- ruší rozhodnutí o námitkách souvisejících
s lokalitou Z2/7 (tj. námitek č. 1, 3 až 6).**

Krajský úřad ve vazbě na ustanovení § 99 odst. 1 správního řádu stanovil, že účinky tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne nabytí účinnosti tohoto rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabyvá účinnosti dnem svého oznámení, tj. 15. dnem ode dne jeho vyvěšení na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal (§ 25 správního řádu).

Odůvodnění:

Krajský úřad obdržel dne 18. května 2015 podnět pana Milana Škocha k přezkoumání opatření obecné povahy, jímž byla vydána změna č. 2 ÚPO Kovářov. O vydání změny č. 2 ÚPO Kovářov rozhodlo Zastupitelstvo obce Kovářov usnesením č. 3 ze dne 24. dubna 2015 a předmětná změna nabyla účinnosti dne 11. července 2015.

V podnětu pan Milan Škoch upozorňuje na ohrožování cenné přírodní lokality necitlivými zásahy a nesouhlas s urbanizováním jeho soukromého pozemku v rámci změny č. 2 ÚPO Kovářov. Dále v podnětu upozorňuje na vypořádání svých námitek, kdy jejich vypořádání považuje za zcela nedostatečné. Dále namítá, že před vydáním předmětné změny nebyla na úřední desce vyvěšena žádná dokumentace, z níž by se mohl dozvědět, jak byly jeho námítky vypořádány.

Krajský úřad si za účelem prošetření podnětu vyžádal u obce Kovářov spisový materiál vázící se k pořizování změny č. 2 ÚPO Kovářov.

Obecná fakta o přezkumném řízení

Přezkumné řízení opatření obecné povahy je vedeno na základě vlastního podnětu správního orgánu nebo na základě podnětu podaného jiným subjektem. Přitom platí, že samotným podáním podnětu třetí osobou není přezkumné řízení zahájeno. Přezkumné řízení je zahájeno dle ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu až po prošetření obdrženého podnětu, a to v případě, že příslušný správní orgán (tj. v tomto případě krajský úřad) po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Z jiného důvodu do účinného opatření obecné povahy krajský úřad zasahovat nemůže.

Jedná se tedy vždy o řízení zahajované z moci úřední (ex offio), nikoliv k podnětu, resp. na návrh podatele. Dále je nutné zdůraznit, že krajský úřad, který je v tomto případě příslušný k přezkoumání opatření obecné povahy (tj. změny č. 2 ÚPO Kovářov) podle správního řádu, jej zruší pouze tehdy, bylo-li vydáno v rozporu s obecně závazným právním předpisem. V přezkumném řízení musí být v takovém případě zjištěna nezákonnost takového stupně závažnosti, že dané opatření obecné povahy nelze ponechat v platnosti a je nezbytně nutné ve veřejném zájmu do opatření obecné povahy zasáhnout.

Při přezkumu souladu opatření obecné povahy s právními předpisy využívá krajský úřad analogický postup, jakým je prováděn přezkum opatření obecné povahy soustavou správních soudů. Soudy při přezkumu opatření obecné povahy užívají tzv. algoritmus, kdy jednotlivé na sebe navazující kroky byly definovány v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Jednotlivé kroky přezkumu jsou následující, přičemž první tři kroky mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální:

1. krok: *Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy.*
2. krok: *Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.*
3. krok: *Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem*
4. krok: *Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho částí) se zákonem.*
5. krok: *Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*

Vlastní přezkumné řízení předmětné změny územního plánu obce

Po předběžném posouzení zasláního spisového materiálu ve vazbě na ustanovení §§ 95 odst. 1 a 174 odst. 2 správního řádu dospěl krajský úřad k závěru, že lze mít důvodně za to, že změna č. 2 ÚPO Kovářov mohla být vydána v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a správním řádem, neboť mj. nebylo ze spisového materiálu patrné, že by byla řádně dohodnuta stanoviska dotčených orgánů uplatněná v průběhu společného jednání. S odkazem na tuto skutečnost krajský úřad zahájil dle § 95 odst. 1 správního řádu dne 4. listopadu 2015 pod č.j. KUJCK 81099/2015/OREG, sp. zn. OREG 41960/2015/dare SO/6, přezkumné řízení ve věci vydané změny č. 2 ÚPO Kovářov.

Při aplikaci výše uvedeného algoritmu dospěl krajský úřad k těmto následujícím závěrům:

1. krok: Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy.

K posouzení hlediska, zda změna č. 2 ÚPO Kovářov byla vydána oprávněným orgánem, krajský úřad konstatuje:

Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

Dle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 54 odst. 2 stavebního zákona je pravomoc vydat územní plán nebo jeho změnu dána zastupitelstvu příslušné obce, pro jejíž území se územní plán nebo jeho změna pořizuje. Ze spisového materiálu vyplývá, že o vydání změny č. 2 ÚPO Kovářov rozhodlo dne 24. dubna 2015 usnesením č. 3 Zastupitelstvo obce Kovářov, tedy orgán k tomuto úkonu zákonem zmocněný. Změna č. 2 ÚPO Kovářov byla tudíž vydána orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. V tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení.

2. krok: Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.

K posouzení hlediska, zda zastupitelstvo obce při vydání změny č. 2 ÚPO Kovářov nepřekročilo zákonem mu stanovenou působnost, krajský úřad konstatuje:

Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 je dále třeba rozlišovat 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 které může svoji pravomoc vykonávat).

Zastupitelstvo obce Kovářov dle názoru krajského úřadu nepřekročilo při vydávání změny č. 2 ÚPO Kovářov meze zákonem vymezené působnosti v žádné z jejich forem. Změna č. 2 ÚPO Kovářov po věcné stránce obsahuje oblasti, ve kterých je zastupitelstvo obce oprávněno rozhodovat, dále je uvedená změna vydána s takovou územní působností, která odpovídá územnímu obvodu, v němž je oprávněno Zastupitelstvo obce Kovářov vykonávat svoji pravomoc, obdobné konstatování platí též pro působnost osobní. Působnost časová není v tomto případě aplikována. V tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení.

3. krok: Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

K posouzení hlediska, zda byla změna č. 2 ÚPO Kovářov vydána zákonem stanoveným postupem, krajský úřad konstatuje:

Proces pořízení změny č. 2 ÚPO Kovářov prošel všemi fázemi předepsanými stavebním zákonem a správním řádem (rozhodnutí o pořízení, návrh zadání, schválení zadání, společné jednání o návrhu, veřejné vystavení návrhu, stanovisko krajského úřadu, veřejné projednání návrhu, rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek, vydání a nabytí účinnosti). Dále krajský úřad konstatuje, že jednotlivé lhůty předepsané pro výše uvedené fáze pořizování územně plánovací dokumentace byly ze strany pořizovatele splněny.

Lze tedy konstatovat, že proces pořízení byl ze strany pořizovatele v obecné rovině dodržen, nicméně v rámci řešení věcných problémů, které se vyskytly zejména v rámci společného jednání a veřejného projednání pořizovatel nedostál zcela svým povinnostem, a to v takovém rozsahu, že dle názoru krajského úřadu **došlo k porušení práv, pro které je nutno část změny č. 2 ÚPO Kovářov zrušit**. Zde je na místě odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. října 2007. V tomto rozsudku bylo konstatováno, že při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy je třeba ctít zásady proporcionality a zdrženlivosti při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí, kterým územní plán (resp. jeho změna) bezpochyby je. Není tudíž dán důvod k rušení celého opatření obecné povahy, pokud byla nezákonnost shledána pouze v jedné jeho části a zároveň charakter předmětného opatření umožňuje oddělení této části od ostatních, nezákonností nezatížených, částí dokumentace.

První případ, v němž krajský úřad spatřuje procesní pochybení pořizovatele, se váže na připomínku podanou obcí Hrazany v rámci společného jednání dle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Obec Hrazany ve své připomínce žádala doplnění návrhu o nutnost komunikačního propojení obcí Hrazany a Kovářov, neboť

stávající propojení po veřejně přístupné účelové komunikaci je změnou č. 2 ÚPO Kovářov zrušeno (komunikace je nově součástí uzavřené lokality archeoparku). Zde musí krajský úřad konstatovat, že ačkoliv připomínka obce Hrazany nebyla v souladu s § 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona podána radou obce, resp. zastupitelstvem obce, pořizovatel na tento nedostatek ve vypořádání připomínky nebral zřetel a připomínku vypořádal jako připomínku obce Hrazany, nikoliv jako připomínku soukromé osoby v podobě starosty. Tato situace by ve své podstatě neznamenal porušení práv takového rozsahu, aby bylo nutné zrušit vydanou změnu územního plánu či její část, nicméně pořizovatel tuto připomínku vypořádal v nedostatečné formě. V této věci krajský úřad uvádí, že v rámci vyhodnocení připomínky uplatněné v průběhu společného jednání návrhu změny č. 2 ÚPO Kovářov dle § 50 odst. 2 stavebního zákona se pořizovatel dopustil procesní chyby při vypořádání této připomínky. V souladu se stavebním zákonem, správním řádem a též metodickým sdělením Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 6. května 2013 musí být z odůvodnění opatření obecné povahy, jímž je změna č. 2 ÚPO Kovářov vydána, seznatelné, jakým způsobem byly tyto připomínky vypořádány. Konkrétně je v uvedeném metodickém pokynu mj. uvedeno „*k připomínkám uplatněným k návrhu územního plánu (dále „ÚP“) podle ustanovení § 50 stavebního zákona musí být zpracován návrh vyhodnocení podle ustanovení § 53 stavebního zákona a § 172 odst. 4 správního řádu.*

Podle ustanovení stavebního zákona lze v rámci projednávání návrhu ÚP uplatnit připomínky:

- *k návrhu ÚP pro společné jednání podle § 50 odst. 2 a 3*
- *k návrhu ÚP pro veřejné projednání podle § 52 odst. 3*

Při vypořádání všech připomínek je třeba postupovat podle § 172 odst. 4 správního řádu, tzn., že správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Ve výsledné podobě odůvodnění ÚP musí být vyhodnoceny všechny námítky, stanoviska, výsledky konsultací a všechny připomínky, včetně těch, které byly uplatněny k návrhu ÚP podle § 50 odst. 2 a 3 stavebního zákona.“

Odůvodnění změny č. 2 ÚPO Kovářov uvedené vyhodnocení připomínky uplatněné v rámci společného jednání návrhu změny č. 2 ÚPO Kovářov zcela postrádá. Toto pochybení má zásadní dopad do práv osob/subjektů, které připomínku v rámci pořizování dané změny územního plánu řádně uplatnily, neboť jsou kráceny na svém právu dozvědět se z opatření obecné povahy, jakým způsobem bylo s jejich připomínkou naloženo a z jakých důvodů. **Popsané pochybení je důvodem ke zrušení změny č. 2 ÚPO Kovářov minimálně v rozsahu připomínky uplatněné v rámci společného jednání návrhu změny č. 2 ÚPO Kovářov, tj. v tomto případě v rozsahu lokality Z 2/7.** O uplatněné připomínce je možné dozvědět se pouze ze spisového materiálu a z tabulky soupisu vypořádání společného jednání zaslané krajskému úřadu jako jeden z podkladů pro jeho stanovisko. V této tabulce je uvedeno navržené vypořádání podané připomínky, z něhož je patrné, že na základě uplatněné připomínky v návrhu změny č. 2 ÚPO Kovářov nebyly provedeny žádné změny, neboť bylo konstatováno, že prostupnost krajiny není změnou č. 2 ÚPO Kovářov znemožněna. V této situaci však krajský úřad namítá, že v případě, kdy návrhem územně plánovací dokumentace dochází ke zrušení fungujícího dopravního propojení, je povinností pořizovatele a zpracovatele pro takové dopravní propojení nalézt novou alternativu, a to nikoliv pouze pomocí textových podmínek, které dopravní propojení nevylučují, ale přímo formou návrhu nového řešení. Jinými slovy nelze fungující dopravní systém nahradit přípustnými využitími jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití, neboť zde není zřejmé, že by se v budoucnu podařilo dané potřebné propojení realizovat. Krajský úřad při této úvaze vychází z faktu, že propojení obou obcí je pro obce žádoucí, neboť vypořádání připomínky obecně směřovalo k možnosti realizace komunikace bez jejího věcného vymezení, nikoliv k tomu, že by dané propojení bylo neúčelné či nežádoucí. Na základě výše uvedených úvah se krajský úřad rozhodl zrušit část změny č. 2 ÚPO Kovářov v rozsahu ploch vymezených pro archeopark a ploch s ním bezprostředně souvisejících, neboť dle jeho názoru je zachování dopravního propojení obcí Hrazany a Kovářov veřejným zájmem, který je třeba ctít a je nutné jej řádně koordinovat se soukromými zájmy v území (dle § 18 odst. 3 stavebního zákona), nikoliv jej za soukromými zájmy upozadit.

Dalšího zásadního pochybení se pořizovatel dopustil při odůvodňování některých rozhodnutí o námitkách podaných Mgr. Kateřinou Havránkovou, resp. společností ArcheVia s.r.o., kdy zamítnutí těchto námitek odůvodnil pouze tím, že „*Plochy byly do návrhu změny vymezeny na žadatelem předaném podkladě. Požadované změny ve vymezení jsou mimo tento předaný podklad.*“. Odůvodnění těchto námitek je tedy zcela nedostatečné, neboť nereflektuje žádná věcná fakta, pouze konstatuje stav, že na začátku procesu pořizování byla data předaná navrhovatelem změny jiná, než na jejím konci, což ovšem u tak dynamického procesu, jakým pořizování územně plánovací dokumentace beze sporu je, není situací neobvyklou. S touto situací je však třeba vypořádat se věcně s odkazem na fakta, na základě kterých není reálné, možné a účelné dané námítce vyhovět, nikoliv jen konstatovat, že původně předaná data jsou ve své podstatě neměnná. **I toto uvedené pochybení vedlo krajský úřad k rozhodnutí zrušit změnu č. 2 ÚPO Kovářov v rozsahu ploch**

vymezených pro archeopark, včetně ploch s ním bezprostředně souvisejících, neboť nedůsledně odůvodněné rozhodnutí o námitkách způsobuje jejich nepřezkoumatelnost, přičemž nepřezkoumatelnost je jednou ze zásadních forem porušení právních předpisů při pořizování územně plánovací dokumentace.

V této části přezkumného řízení je třeba vypořádat se též s důvodem zahájení přezkumného řízení, který byl uveden na veřejné vyhlášce ze dne 4. listopadu 2015 pod č.j. KUJCK 81099/2015/OREG, sp. zn. OREG 41960/2015/dare SO/6. Krajský úřad zahájil přezkumné řízení předmětné změny mj. s odkazem na podezření, že stanoviska uplatněná v rámci společného jednání o návrhu změny č. 2 ÚPO Kovářov nebyla řádně dohodnuta. V průběhu lhůty ponechané pro vyjádření dotčeným osobám zaslal obecní úřad Kovářov na krajský úřad dokumenty, z nichž je patrné, že jednání ve věci dohodnutí stanovisek s dotčenými orgány vedl. Tento nedostatek byl tedy ze strany pořizovatele objasněn, nicméně krajský úřad v této věci podotýká, že emailová korespondence bez dochování konkrétních příloh není zcela běžnou formou dohodovacích jednání. Při uplatnění negativních stanovisek dotčených orgánů by měla být tato stanoviska ze strany pořizovatele buď jednoznačně respektována, nebo by měla být učiněna písemná a jednoznačná dohoda s podpisem všech zúčastněných stran nad konkrétními úpravami. Nicméně jelikož dotčené orgány v rámci veřejného projednání dále nevznášely žádné požadavky ani neuplatňovaly opětovná negativní stanoviska, lze předpokládat, že výsledný návrh změny č. 2 ÚPO Kovářov byl upraven dle vzájemných dohod.

4. krok: Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho částí) se zákonem.

K posouzení hlediska, zda je změna č. 2 ÚPO Kovářov v souladu se zákonem, krajský úřad konstatuje:

V této části přezkumného řízení již přechází povaha přezkoumávaných skutečností z formální zákonné a procesní roviny do roviny materiální. **Zde krajský úřad upozorňuje, že z hlediska materiální správnosti se zabývá pouze částmi vydaného opatření obecné povahy, které byly v podnětu napadeny**, resp. jen těmi částmi, které na základě podnětu krajský úřad prověřoval, než z moci úřední zahájil přezkumné řízení.

V rámci podnětu bylo z hlediska materiální podstaty vytýkáno změně č. 2 ÚPO Kovářov pouze toliko, že její řešení ohrožuje cenné lokality necitlivými zásahy a dále byl vyjádřen nesouhlas majitele soukromého pozemku s urbanizací daného pozemku v rámci předmětné změny územního plánu obce.

Z hlediska necitlivého ohrožování cenné přírodní lokality necitlivými zásahy byly ze strany krajského úřadu kontrolovány zejména stanoviska a vyjádření orgánů činných v oblasti ochrany přírody a krajiny. V tomto směru nebyla (i s ohledem na výše uvedené předložení emailové korespondence ve věci vedení dohodovacích jednání v této oblasti mezi pořizovatelem a dotčenými orgány) shledána žádná pochybení. Nicméně při kontrole obsahu samotného vydaného opatření obecné povahy (tj. změny č. 2 ÚPO Kovářov) bylo zjištěno, že v části týkající se územního systému ekologické stability je předmětná dokumentace vnitřně rozporná, což zakládá její nejednoznačnost a nepřezkoumatelnost. V kapitole e) textové části změny č. 2 ÚPO Kovářov (konkrétně v podkapitole e) 2. územní systém ekologické stability) se uvádí „*Územní systém ekologické stability není změnou dotčen. Při využití ploch je nutno respektovat jednotlivé prvky územního systému ekologické stability.*“. Z grafické části změny č. 2 ÚPO Kovářov, která je nedílnou součástí vydaného opatření obecné povahy, je však zřejmé, že do neoznačeného biokoridoru na východě obce je nově navrhována zastavitelná plocha Az-4 (plocha archeoparku – zastavitelná, označená též jako část plochy přestavby P3, která je součástí lokality s označením Z2/7). Tudíž z grafické části vyplývá, že územní systém ekologické stability je danou změnou územního plánu obce dotčen. Navíc po prověření podmínek využití plochy smíšeného nezastavěného území, v rámci níž je biokoridor vymezen a do níž je navrhována nová zastavitelná plocha Az-4 pro dětské hřiště a občerstvení, je třeba konstatovat, že nastavené podmínky využití této plochy smíšeného nezastavěného území neumožňují realizaci objektů a zařízení, pro něž byla plocha Az-4 vymezena. V rámci nepřipustného využití je mj. uvedeno, že nepřipustné jsou „*změny v území (zejména změny využití území), které by znemožnily nebo ohrozily funkčnost biokoridorů nebo územní ochranu ploch vymezených k založení chybějících biokoridorů či jejich částí (např. umístování staveb a zařízení, těžba nerostných surovin, ekologicky nepříznivé změny druhů pozemků viz nepřipustné využití výše)*“. Z těchto výše popsaných důvodů považuje krajský úřad přezkoumávanou změnu za vnitřně rozpornou a tudíž nesouladnou se zákonem, což je důvodem pro zrušení této změny v části vymezeného územního systému ekologické stability. Takovéto rozpory v textové části zakládají nejistotu budoucích vztahů, neboť územní plán (ve znění jeho změn) je závazným podkladem pro další rozvoj území. Podle § 43 odst. 5 stavebního zákona je územní plán závazný pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Územní plán, který není jednoznačný, nemůže tuto podmínku závaznosti splňovat, neboť podle něho nelze rozhodovat. K obdobnému závěru dospěl též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. prosince 2010, č.j. 1 Ao 6/2010 – 130: „*Nejvyšší správní soud shrnuje, že jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na*

nej a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.“ Závěrem této části krajský úřad dodává, že předmětnou plochu smíšeného nezastavěného území dále blíže nespecifikuje, neboť se jedná o plochu, která je součástí lokality Z2/7 určené pro realizaci archeoparku, o jejímž zrušení bylo rozhodnuto již výše a je tudíž bezpředmětné se bližším určením rozsahu rušení této části změny územního plánu dále zabývat.

Ohledně urbanizace soukromého pozemku v předmětné změně neshledal krajský úřad žádná pochybení a podrobněji se této části přezkoumávané změny č. 2 ÚPO Kovářov věnuje níže v části „Podnět k přezkumnému řízení změny č. 2 ÚPO Kovářov“.

5. krok: Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

K posouzení hlediska, zda je změna č. 2 ÚPO Kovářov v souladu se zákonem, je přiměřená z hlediska proporcionality, krajský úřad konstatuje:

Posouzení vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, (tj. z toho hlediska, zda zásah do práv občanů není nepřiměřený) přísluší pouze soudu, pokud je podána správní žaloba. Krajský úřad k provedení přezkumného řízení v této oblasti není nadán patřičnou pravomocí.

Podnět k přezkumnému řízení změny č. 2 ÚPO Kovářov

V podnětu pan Milan Škoch upozornil celkem na čtyři problematické okruhy, které spatřuje v rámci vydané změny č. 2 ÚPO Kovářov:

1. *na ohrožování cenné přírodní lokality necitlivými zásahy*
 - v této oblasti (jak již je uvedeno výše) nebylo krajským úřadem shledáno pochybení, neboť předmětná změna byla projednána a vydána v souladu se stanoviska dotčených orgánů hájících oblast ochrany přírody a krajiny; nicméně na základě prověřování této skutečnosti shledal krajský úřad pochybení spočívající zejména ve vnitřně rozporné územně plánovací dokumentaci, kdy podrobné důvody vedoucí k učinění tohoto závěru jsou popsány výše v tomto odůvodnění
2. *nesouhlas s urbanizováním jeho soukromého pozemku v rámci změny č. 2 ÚPO Kovářov*
 - jelikož krajský úřad na základě výše popsaných pochybení zrušil část změny č. 2 ÚPO Kovářov v rozsahu lokality Z2/7, tj. včetně příjezdové komunikace označené jako plocha Z25 s funkčním využitím dopravní infrastruktura D13, která byla částečně vymezena na pozemcích podatele podnětu, bude urbanizování daného pozemku při pořizování případné další změny územního plánu znovu projednáváno a majitel pozemku se bude moci opětovně proti návrhu urbanizace bránit formou podání připomínek a námitek
 - v této věci krajský úřad dále upozorňuje, že podle rozsudků a usnesení Nejvyššího správního soudu (např. 1 Ao 1/2009 – 120 a 1 Ao 4/2011 – 42) musí mít zásahy do ústavních práv zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, které ještě vedou rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona; změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv ve smyslu ustanovení Evropské úmluvy o ochraně vlastnického práva a je třeba vždy sledovat, zda je zásah úměrný soukromému vlastnickému právu majitele a veřejnému zájmu obce, která chrání životní prostředí, krajinný ráz a zachování ekologické stability; vlastnické právo není možno chápat jako zcela nedotknutelné - existuje celá řada typů zásahů do vlastnického práva, jejichž škála sahá od zákonného odnětí majetku přes různé typy omezení až k oblasti kontroly funkčního využití majetku (což je tento případ); majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům; za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem či jeho změnou dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům nebo stavbám v území regulovaném územním plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru - taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady; zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu, a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden; o tom, zda se jedná o spravedlivou míru dotčení vlastnických práv, není oprávněn rozhodnout krajský úřad, uvedené rozhodnutí přísluší pouze soudu v případě podání správní žaloby
3. *vypořádání jím podaných námitek, kdy jejich vypořádání považuje za zcela nedostatečné*

- zde krajský úřad uvádí, že po přezkoumání jednotlivých námitek podaných panem Milanem Škochem nedospěl k závěru, že by jejich vypořádání, resp. rozhodnutí o nich a odůvodnění těchto rozhodnutí, nenaplněvalo zákonem stanovené požadavky; o námitkách bylo rozhodnuto, výrok rozhodnutí je u každé námítce řádně uveden a odůvodnění námitek reaguje na všechny navrhovatelem namítané skutečnosti; v rámci vypořádání rozhodnutí o námitkách tedy pořizovatel svým zákonným povinností dostál
4. před vydáním předmětné změny nebyla na úřední desce vyvěšena žádná dokumentace, z níž by se mohl dozvědět, jak byly jeho námitky vypořádány
- v této věci krajský úřad uvádí, že stavební zákon ani správní řád nedávají pořizovateli za povinnost před vydáním územního plánu nebo jeho změny vystavit tuto dokumentaci na úřední desku a dát veřejnosti možnost k jejímu připomínkování; v této části procesu pořizování jsou pořizovatel a zastupitelstvo obce vázáni pouze zákonem o obcích a postupují dle běžných podmínek pro svolání zasedání zastupitelstva a zveřejnění materiálů pro jeho jednání; veřejnost se tak s rozhodnutím o uplatněných námitkách může seznámit buď přímo na jednání zastupitelstva obce, nebo až v rámci vydané územně plánovací dokumentace, která se pro nabytí účinnosti zveřejňuje na úřední desce příslušné obce; v rámci této části procesu pořizování opět nebyla ze strany krajského úřadu shledána žádná pochybení.

Závěr

S ohledem na skutečnost, že v procesu pořizování změny č. 2 ÚPO Kovářov došlo k závažným procesním vadám zejména ve formě nedostatečného odůvodnění některých námitek a nedostatečného vypořádání připomínky sousední obce dospěl krajský úřad k závěru, že mohlo dojít ke krácení práv dotčených osob a subjektů, které lze blíže specifikovat a identifikovat tak, aby bylo možné případně zrušit pouze omezený rozsah dané změny a tudíž rozhodl o zrušení předmětné změny č. 2 ÚPO Kovářov v rozsahu lokality Z2/7, která je složena z ploch s rozdílným způsobem využití „plochy archeoparku – zastavitelné“ označené v grafické části indexem „Az1-7“ (resp. označené jako zastavitelné plochy Z20-Z23 a plochy přestavby P2-3), „plochy archeoparku – nezastavitelné“ označené v grafické části indexem „An“, „plochy dopravní infrastruktury“ označené v grafické části indexem „D11-3“ (resp. označené jako zastavitelné plochy Z25-27) a „plochy smíšené nezastavěného území“.

Z výše popsaných důvodů je nutné zrušit veškeré grafické i textové části změny č. 2 ÚPO Kovářov, které se týkají ploch archeoparku (včetně ploch s ním bezprostředně souvisejících) a plochy odpovídající neoznačenému biokoridoru na východě obce – tedy všech ploch, které jsou součástí lokality Z2/7 s hlavní náplní „arheopark“. Vzhledem k tomu, že řešení předmětných ploch úzce souviselo i s rozhodnutími o námitkách 1, 2 až 6 směřujících vůči řešení předmětných ploch, je nutné zrušit i tato rozhodnutí, byť některá rozhodnutí o námitkách sama o sobě naplňují zákonné požadavky (obsahují výrok i řádné odůvodnění). Tato rozhodnutí o námitkách jsou rušena pouze z důvodu zrušení lokality, ke které se váží, neboť tato rozhodnutí jsou dle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu nedílnou součástí opatření obecné povahy, ovšem zároveň se jedná o samostatná rozhodnutí v daných věcech.

Krajský úřad se přiměřeně zabýval též aplikací § 94 odst. 4 správního řádu, tj. zkoumal práva nabytá v dobré víře, a dospěl k závěru, že s ohledem na závažnost zjištěných pochybení v procesu přijímání opatření obecné povahy, není možné tato práva upřednostnit před vadou způsobující krácení práv veřejnosti zejména v rámci nejednoznačnosti části předmětné změny a nedostatečného chránění veřejného zájmu v území. Zjištěné vady nelze napravit rozhodnutím v tomto přezkumném řízení, neboť to vylučuje ustanovení § 54 odst. 6 stavebního zákona.

Poučení:

Přezkumné řízení vedené o opatření obecné povahy není správním řízením podle části druhé správního řádu, nýbrž postupem obdobným postupu při vydávání opatření obecné povahy, pro který se uplatňuje část šestá správního řádu. Osoby dotčené přezkumným řízením tak nemají postavení účastníků řízení. Vzhledem k charakteru přezkumného řízení vedeného o opatření obecné povahy se nelze proti shora uvedenému rozhodnutí odvolat.

Ing. Luboš Průcha
pověřený vedením odboru regionálního rozvoje,
územního plánování, stavebního řádu a investic

Toto rozhodnutí musí být vyvěšeno nejméně po dobu 15 dnů na úředních deskách Krajského úřadu Jihočeského kraje a Obecního úřadu Kovářov.

Vyvěšeno dne

Sejmuto dne.....

Obdrží:

- Obec Kovářov, Kovářov 63, 398 55 Kovářov

Obdrží k vyvěšení:

- Obecní úřad Kovářov, Kovářov 63, 398 55 Kovářov
- Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor kancelář ředitele, pí Šmucrová

s tím, že žádáme tyto úřady o vyvěšení vyhlášky na úřední desku či jiné obvyklé místo, potvrzení data vyvěšení a sejmutí vyhlášky a neprodlené vrácení takto potvrzené vyhlášky zpět Krajskému úřadu – Jihočeskému kraji, odboru územního plánování, stavebního řádu a investic, U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice.

K seznámení:

- Dotčené osoby veřejnou vyhláškou

Na vědomí (doporučeně):

- Milan Škoch, Kovářov 3, 398 55 Kovářov

Na vědomí

- Městský úřad Milevsko, odbor regionálního rozvoje