

ODBOR REGIONÁLNÍHO ROZVOJE, ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ,  
STAVEBNÍHO ŘÁDU A INVESTIC

ODDĚLENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

č. j.: KUJCK 137563/2017  
sp. zn.: 76228/2017/dare SO/7

datum: 23. 11. 2017

vyřizuje: Ing. Věra Třísková

telefon: 386 720 205



KUCBX00OKOZV

## VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic (dále jen „krajský úřad“), jako příslušný správní orgán podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, obdržel podnět k provedení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve věci opatření obecné povahy vydaného Zastupitelstvem obce Kovářov usnesením č. 6 dne 13. března 2017, tj. změny č. 4 územního plánu obce Kovářov účinné od 21. dubna 2017 (dále též jen „změna č. 4 ÚPO Kovářov“).

Krajský úřad po předběžném posouzení změny č. 4 ÚPO Kovářov, které provedl podle ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu, vydal dne 6. září 2017 pod č. j. KUJCK 101840/2017 z moci úřední usnesení o zahájení přezkumného řízení ve výše uvedené věci.

Po přezkoumání změny č. 4 ÚPO Kovářov, přiměřeně podle §§ 94 až 99 správního řádu, zpracoval krajský úřad návrh rozhodnutí v přezkumném řízení, které v souladu s § 172 správního řádu doručuje veřejnou vyhláškou.

V rámci přezkumného řízení dospěl krajský úřad k závěru, že změna č. 4 ÚPO Kovářov trpí vadami, které zakládají důvod pro její zrušení.

V souladu s § 172 odst. 5 správního řádu mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být tímto návrhem na zrušení změny č. 4 ÚPO Kovářov přímo dotčeny, a obec Kovářov podat proti tomuto návrhu písemné odůvodněné námitky. V souladu s § 172 odst. 4 správního řádu může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být návrhem na zrušení změny č. 4 ÚPO Kovářov přímo dotčeny, uplatnit připomínky. **Námitky a připomínky se doručují krajskému úřadu do 30 dní ode dne doručení této veřejné vyhlášky.**

Přezkumné řízení o opatření obecné povahy je zvláštním řízením podle části šesté správního řádu, na které se pouze přiměřeně použijí ustanovení části druhé, zejména § 94 a násl. Výsledek přezkumu územního plánu je tedy opět opatření obecné povahy. Osoby dotčené přezkumným řízením tak nemají postavení účastníků řízení.

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

**Příloha:**

návrh rozhodnutí v přezkumném řízení ve věci změny č. 4 ÚPO Kovářov

Tato vyhláška musí být vyvěšena nejméně po dobu 45 dnů na úředních deskách Krajského úřadu Jihočeského kraje a obce Kovářov.

Vyvěšeno dne \_\_\_\_\_

Sejmuto dne \_\_\_\_\_

**Obdrží:**

Obec Kovářov, Kovářov 63, 398 55 Kovářov  
Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor kancelář ředitele

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

**K seznámení:**

Dotčené osoby veřejnou vyhláškou

# NÁVRH ROZHODNUTÍ V PŘEZKUMNÉM ŘÍZENÍ VE VĚCI ZMĚNY Č. 4 ÚZEMNÍHO PLÁNU OBCE KOVÁŘOV

## VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

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 opatření obecné povahy, jímž byla vydána změna č. 4 územního plánu obce Kovářov (dále jen „změna č. 4 ÚPO Kovářov“). O vydání změny č. 4 ÚPO Kovářov rozhodlo Zastupitelstvo obce Kovářov dne 13. března 2017, resp. tato změna územního plánu byla vydána zveřejněním opatření obecné povahy na úřední desce obce dne 6. dubna 2017 a nabyla účinnosti dne 21. dubna 2017.

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 6. dubna 2017 vydána změna č. 4 ÚPO Kovářov, se podle § 97 odst. 3 ve vazbě na §§ 98 a 174 odst. 2 správního řádu**

**r u š í .**

Toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem svého oznámení, tj. 15. dnem ode dne jeho vyvěšení na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal.

### Odůvodnění:

Krajský úřad obdržel podnět pana Milana Škocha k přezkoumání opatření obecné povahy, jímž byla vydána změna č.4 ÚPO Kovářov (vypořádání podnětu viz níže v tomto návrhu rozhodnutí). O vydání změny č. 4 ÚPO Kovářov rozhodlo Zastupitelstvo obce Kovářov usnesením č. 6 ze dne 13. března 2017 a předmětná změna nabyla účinnosti dne 21. dubna 2017.

V podnětu pan Milan Škoch upozorňuje na nedostatečné vypořádání jeho námitek, dále pak na ohrožování cenné přírodní lokality necitlivými zásahy a nesouhlas s urbanizováním jeho soukromého pozemku v rámci změny č. 4 ÚPO Kovářov.

Krajský úřad si za účelem prošetření podnětu vyžádal u obce Kovářov spisový materiál vážící se k pořizování změny č. 4 ÚPO Kovářov.

Krajský úřad po předběžném posouzení změny č. 4 ÚPO Kovářov, které provedl podle ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu, vydal dne 6. září 2017 pod sp. zn. OREG 76228/2017/jvetr SO/4 z moci úřední usnesení o zahájení přezkumného řízení, ve výše uvedené věci, a to zejména z těchto důvodů:

- 1) nebyla řádně vypořádána stanoviska dotčených orgánů (zejména Městského úřadu Milevsko, odboru životního prostředí) uplatněná v průběhu společného jednání,
- 2) nebyl při vymezení zastavěného území respektován § 58 stavebního zákona,

3) předmětná změna obsahuje v části týkající se územního systému ekologické stability vnitřní rozpornost.

Se zahájením přezkumného řízení seznámil krajský úřad veřejnost veřejnou vyhláškou a zároveň ji upozornil na možnost uplatnit k zahájenému přezkumnému řízení připomínky a námítky. V rámci stanovené lhůty pro uplatnění připomínek a námitek obdržel krajský úřad jednu připomínku, konkrétně od manželů Mrkáčkových (podrobněji viz níže).

### **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. 4 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.

Pokud se týká přezkumu zákonnosti vydaného opatření obecné povahy, v pravomoci krajského úřadu je přezkoumat, zda územně plánovací dokumentace byla vydána správním orgánem, který je k tomu nadán zákonnou pravomocí, zda správní orgán při vydávání této územně plánovací dokumentace nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti a zda byla územně plánovací dokumentace vydána zákonem stanoveným postupem a v zákonem stanovených mezích (tj. zda nebyla vydána v rozporu se zákonem).

Jednotlivé kroky přezkumu jsou následující, přičemž první tři kroky mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a poslední má 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 části) se zákonem.*

### **Vlastní přezkumné řízení předmětné změny územního plánu obce**

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. 4 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. 4 ÚPO Kovářov rozhodlo dne 13. března 2017 usnesením č. 6 Zastupitelstvo obce Kovářov, tedy orgán k tomuto úkonu zákonem zmocněný. Změna č. 4 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. 4 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. 4 ÚPO Kovářov meze zákonem vymezené působnosti v žádné z jejich forem. Změna č. 4 ÚPO Kovářov po věcné stránce obsahuje řešení, o kterých je zastupitelstvo obce oprávněno rozhodovat, dále je uvedena 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. 4 ÚPO Kovářov vydána zákonem stanoveným postupem, krajský úřad konstatuje:

Pořizovatel v rámci procesu pořízení změny č. 4 ÚPO Kovářov dodržel zákonem stanovené povinnosti ve všech fázích pořizování změny, vyjma vypořádání některých stanovisek uplatněných v rámci společného jednání a vypořádání výsledků veřejného projednání (v souladu s právními předpisy proběhly fáze rozhodnutí o pořízení, společné jednání o návrhu, veřejné vystavení návrhu, stanovisko krajského úřadu, veřejné projednání návrhu, rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek). V rámci těchto fází pořízení lze konstatovat, že vyjma výše uvedených vypořádání nedošlo k žádnému procesnímu pochybení, jednotlivé lhůty předepsané pro výše uvedené fáze pořizování územně plánovací dokumentace byly ze strany pořizovatele splněny. Důvodem pro pořízení změny č. 4 ÚPO Kovářov bylo zrušení části změny č. 2 ÚPO Kovářov krajským úřadem v přezkumném řízení, vzhledem k této skutečnosti nebylo v souladu s § 55 odst. 3 stavebního zákona u pořízení změny č. 4 ÚPO Kovářov zpracováno její zadání.

Pochybení shledal krajský úřad ve vypořádání stanovisek ze společného jednání. Jedná se zejména o stanovisko Městského úřadu Milevsko, odboru životního prostředí, kdy tento dotčený orgán ve svém stanovisku požadoval následující: „*v současné době není řešena koncepční likvidace odpadních vod z předemné lokality, a to včetně využití a doplnění technologií na odstranění fosforu. Z hlediska ochrany povrchových a podzemních vod je současné řešení likvidace odpadních vod u takovéhoho velkého areálu nevyhovující. Vodoprávní úřad MěÚ Milevsko proto trvá na dodržení následujících podmínek: Strana 10 bod d) 2. Koncepce technické infrastruktury v textové části dokumentace bude upraven tak, aby obsahoval popis řešení zásobování pitnou vodou, způsob likvidace odpadních vod z areálu Zeměráj, včetně umístění čistícího zařízení a v neposlední řadě požadavek na samostatnou likvidaci dešťových vod, nejlépe vsakem v areálu.*“ Uvedené stanovisko pořizovatel vypořádal následovně: „*Jelikož se jedná o koncepční dokument, byla do textové části v možnostech podrobnosti změny územního plánu obce zdůrazněna skutečnost, že zásobování pitnou vodou a likvidace odpadních vod budou probíhat s ohledem na uspořádání a podmínky v území individuálně. Konkrétní způsob zásobování pitnou vodou a likvidace odpadních vod včetně stanovení technologie však nelze řešit v rámci změny územního plánu obce. Obdobně tak způsob likvidace dešťových vod je nutno řešit s ohledem na*

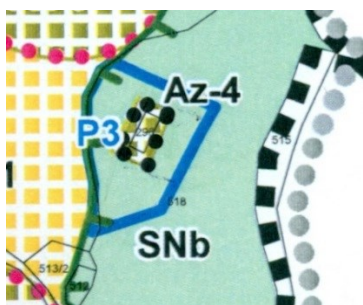
*konkrétní záměry v území v podrobnějších dokumentacích a navazujících řízeních.*“ Krajský úřad se ztotožňuje s pořizovatelem v názoru, že územní plán je koncepčním materiálem, nicméně jeho úkolem je stanovit mj. i koncepční řešení v oblasti technické infrastruktury. Není tedy obecně platnou skutečností, že by územní plán nemohl (nebo dokonce neměl) obsahovat konkrétní způsob zásobování pitnou vodou nebo konkrétní způsob likvidace odpadních vod, včetně umístění čistícího zařízení. Naopak je v oblasti územního plánování běžnou praxí, že územní plán stanovuje konkrétní plochy pro umístění čistíren odpadních vod. V tomto posuzovaném případě, kdy se navíc jedná o velmi odlehlou lokalitu vyžadující prokázání možnosti zásobování pitnou vodou a možnosti likvidace odpadních vod (jak dokládá výše uvedená citace ze stanoviska dotčeného orgánu), je zcela na místě se požadavkem dotčeného orgánu řádně zabývat a navrhnout koncepční řešení v oblasti technické infrastruktury. Navíc je uvedené vypořádání pořizovatele odkazující se na meze podrobnosti územního plánu limitované dle § 43 odst. 3 stavebního zákona neadekvátní k celkovému obsahu změny č. 4 ÚPO Kovářov, neboť tato změna svým obsahem zejména při definování podmínek pro jednotlivé plochy archeoparku – zastavitelné tuto mez jednoznačně překračuje. Jako příklad lze uvést podmínky pro plochu Az-3: *„většina objektů archeopark bude provedena roubenou technologií, z neotesaných kuláčů i tesaných trámů různých průměrů, obdélníkového půdorysu, výšky cca 5 m. Dále objekty s nosnou konstrukcí tvořené vertikálními a horizontálními dřevěnými prvky (kulové a rámové). Ohrady a ploty budou tvořeny jednoduchým dřevěným hrazením nebo vyplétaným proutěným oplocením. Dále je možné umístit doplňkové objekty typu zásobní jámy, obranné příkopy, zemní valy a rekonstruované mohylové pohřebiště“.* V této části změny územního plánu je použit též přímý odkaz na technologii provedení stavby, zatímco v části vypořádání stanoviska dotčeného orgánu je možnost stanovení technologie zamítnuta s odkazem na nemožnost řešení tohoto požadavku územně plánovací dokumentací. V rámci změny č. 4 ÚPO Kovářov není dodržen základní princip správního řádu postavení na rovnosti dotčených subjektů. Obdobné řešení zvolil pořizovatel též u vypořádání podmínky stanovené ve stanovisku Městského úřadu Milevsko, odboru životního prostředí, kdy tento dotčený orgán ve svém stanovisku souhlasil se zněním změny č. 4 ÚPO Kovářov za splnění jím uvedených podmínek, např.: *„Případné rozšíření o přístavbu je možné pouze u plochy Az-7 (P2), a to tak, že rozšíření lze realizovat pouze v parametrech základů současných staveb, případně uvnitř dvora usedlosti parc. č. 39/1 v k. ú. Kovářov. Maximální výšková úroveň staveb nepřesáhne výšku stávající obytné budovy č.p. 200.“* Tuto podmínku vypořádal pořizovatel následovně: *„V podmínkách prostorového uspořádání jsou stanoveny podmínky, za kterých je možné do plochy umístit jednotlivé záměry. Mimo jiné jsou stanoveny podmínky – minimalizovat dopady na krajinu, krajinný ráz a hodnoty území. Splnění těchto podmínek bude posuzovat dotčený orgán v rámci navazujících povolovacích procesů a to včetně dopadů na krajinný ráz tak, jak to již sám deklaroval. V rámci charakteru dokumentu změny územního plánu obce by další podrobnější podmínky překročily podrobnost této úrovně dokumentace.“*

Za nedostatečné lze označit též vypořádání stanoviska Ministerstva obrany ČR, které požadovalo respektovat jev 102 (Vzdušný prostor MO ČR) zapracováním tohoto limitu do koordinačního výkresu. Jelikož se tento jev dotýká celého správního území obce Kovářov, požadovalo Ministerstvo obrany ČR zapracovat tento limit do koordinačního výkresu např. formou poznámky pod legendu koordinačního výkresu. Pořizovatel nezajistil úpravu návrhu změny č. 4 ÚPO Kovářov pro veřejné projednání tak, aby uvedený požadavek obsahovala. Ani vydaná změna č. 4 ÚPO Kovářov na tento požadavek žádným způsobem nereaguje – dokonce ani z jejího odůvodnění není patrné, z jakého důvodu pořizovatel požadavek stanoviska do dalších fází projednávání předmětné změny nezahrnul (v rámci vypořádání stanovisek dotčených orgánů je uvedeno pouze toliko, že *„K návrhu změny územního plánu obce byla uplatněna pouze bezrozporná stanoviska dotčených orgánů mimo orgán ochrany přírody a krajiny Městský úřad Milevsko, odbor životního prostředí.“*

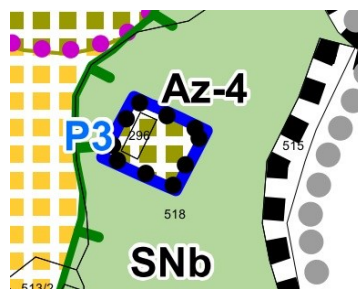
Krajský úřad v rámci procesu pořizování předmětné změny **shledal pochybení v neopakování veřejného projednání.** Dle § 53 odst. 2 stavebního zákona *„dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, je nutné rozsah těchto úprav projednat na opakovaném veřejném projednání“.* Lze konstatovat, že pojem podstatná úprava je neurčitý právní pojem, jehož obsah je třeba vyložit vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci a zohlednit též sledovaný účel předmětného ustanovení stavebního zákona. Účelem tohoto ustanovení je dát veřejnosti či oprávněným osobám nebo dotčeným orgánům možnost reagovat na předem neočekávané, avšak pro ně zásadní, změny návrhu. Krajský úřad poukazuje na výklad k

otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu Ministerstvem pro místní rozvoj, které jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování v rámci své metodické činnosti usměřuje a sjednocuje výkon státní správy a praxi orgánů územního plánování. Ministerstvo pro místní rozvoj za podstatnou úpravu návrhu definuje situace, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko), nebo jsou úpravou nově dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku), nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení (veřejnost nemohla uplatnit své připomínky). Výkladem pojmu podstatná úprava po veřejném projednání se taktéž zabýval ve svém rozsudku krajský soud v Praze ze dne 7. 5. 2013, č. j. 50 A 7/2013 – 130 nebo Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 A os 1/2012 – 140. Oba tyto rozsudky se víceméně se shora uvedeným výkladem pojmu podstatná úprava Ministerstva pro místní rozvoj ztotožňují.

V rámci veřejného projednání uplatnila společnost Archevia, s.r.o., jakožto vlastník pozemků dotčených řešením změny, námitku týkající se změny vymezení rozsahu plochy přestavby a s ní souvisejícího zastavěného území. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vypracoval návrh rozhodnutí o námitce, kdy se navrhovalo dané námitce vyhovět a na základě tohoto vyhovění rozsah plochy přestavby P3 upravit (tzn. rozšířit ji). Návrh rozhodnutí o této námitce (i všech ostatních) byl řádně rozeslán dotčeným orgánům, kdy ze strany dotčených orgánů nebyl zaznamenán nesouhlas s navrhovaným řešením. **Nicméně následně po tomto kroku mělo být s odkazem na výše uvedený § 53 odst. 2 stavebního zákona konáno opakované veřejné projednání, neboť provedená úprava je úpravou podstatnou, protože k novému rozsahu plochy přestavby nemohla veřejnost uplatnit své připomínky.** Rozsah změny plochy přestavby P3 mezi veřejným projednáním a vydanou verzí územně plánovací dokumentace je patrný z následujících obrázků:



Rozsah plochy přestavby P3 ve veřejném projednání



Rozsah plochy přestavby P3 ve vydané změně

V této věci krajský úřad dále uvádí, že změna rozsahu plochy přestavby P3 vzhledem k tomu, že je na ni navázána změna využití umožňujícího v daném území realizovat stavební záměry, je z hlediska dopadů do práv veřejnosti zásadní změnou, neboť veřejnost v tomto případě musí mít možnost se k dané změně vyjádřit, a zejména v případech, kdy proti obsahu územně plánovací dokumentace brojí občané z řad veřejnosti po celou dobu jejího projednávání. Záměrně krajský úřad v této záležitosti neuvádí v obecné rovině dotčenost práv dotčených orgánů, protože uvedená změna rozsahu plochy přestavby vychází z návrhu rozhodnutí o námitkách. S těmito návrhy rozhodnutí byly dotčené orgány jednotlivě seznámeny a v souladu se zákonem mohly uplatnit svá stanoviska. Nicméně i v této oblasti lze zaznamenat pochyby vážící se k postupu pořizovatele, neboť dotčený orgán ochrany přírody a krajiny (Městský úřad Milevsko, odbor životního prostředí) vyslovil jednoznačný souhlas s úpravou zastavěného území dle předložené situace, nicméně k úpravě plochy přestavby, která se vyhověním námitce rozšiřovala, se nevyjádřil. S ohledem na stanovisko tohoto dotčeného orgánu uplatněné v rámci společného jednání, kdy požadoval „v ploše platného ÚSES je nutné zachovat funkční využití plochy jako přírodní, u plochy P3 je nutné respektovat stávající velikost zástavby, bez možnosti dalšího umístění jakýchkoliv, byť i dílčích staveb. Zastavitelné území Az-4 nelze umístit do plochy zastavěného území P3.“ není jednoznačně zřejmé, zda v části vymezení plochy přestavby netrval na tomto svém původním stanovisku, když svůj souhlas s vypořádáním námitky výslovně uvedl pouze ke změně rozsahu zastavěného území.

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

V této části krajský úřad posuzoval, zda byla změna č. 4 ÚPO Kovářov po její obsahové stránce zpracována v souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími vyhláškami.

V rámci přezkumného řízení změny č. 4 ÚPO Kovářov bylo zjištěno, že vymezení zastavěného území neodpovídá § 58 stavebního zákona. U pozemku parc. č. 296 v katastrálním území Kovářov je v katastru nemovitostí evidován druh pozemku „zastavěná plocha a nádvoří“, jedná se tedy o stavební pozemek. Stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. c) definuje zastavěný stavební pozemek, a to následovně: „*zastavěným stavebním pozemkem pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami*“. Dle § 58 odst. 2 stavebního zákona jsou mj. zastavěné stavební pozemky součástí zastavěného území. V rámci výkresu základního členění je do zastavěného území začleněna celá plocha přestavby P3 zahrnující jednak pozemek parc. č. 296 a jednak jeho okolí. V souladu s výše citovanou definicí lze však do zastavěného území (a následně tedy též do plochy přestavby) zahrnout pouze pozemek parc. č. 296, neboť okolní vymezená část pozemku parc. č. 518 nenaplnuje dovětek výše uvedené definice „*tvořící souvislý celek s obytnými nebo hospodářskými budovami*“ a nenachází se ani pod společným oplocením s pozemkem parc. č. 296.

Dále 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. 4 ÚPO Kovářov (konkrétně v podkapitole e) 2. územní systém ekologické stability) se uvádí „*Územní systém ekologické stability není změnou významně dotčen – zůstává jeho vymezení. Při využití plochy Az-4 je nutno zohlednit její umístění uvnitř biokoridoru.*“. Po prověření podmínek využití plochy smíšeného nezastavěného území - biokoridor, 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 – biokoridor neumožňují realizaci objektů a zařízení, pro něž byla plocha Az-4 vymezena. V rámci nepřípustného využití je mj. uvedeno, že nepřípustné je „*občanské vybavení – včetně staveb a zařízení občanského vybavení*“. Z těchto výše popsanych důvodů považuje krajský úřad přezkoumávanou změnu za vnitřně rozpornou a tudíž nesouladnou se zákonem, což je důvodem pro zrušení této změny. 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 jednoznačně rozhodovat, tzn. zakládá nejistotu ve formě možných protichůdných správních uvážení při rozhodování v území. 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 něj 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.*“

Ohledně přílišné podrobnosti a nerovnosti přístupu k jednotlivým koncepcím se krajský úřad vyjádřil již v předchozím kroku tohoto přezkumného řízení, nicméně v této části dodává, že z hlediska naplnění požadavků § 43 odst. 3 stavebního zákona ohledně podrobnosti územního plánu je třeba tuto rovinu podrobnosti dodržet v celém rozsahu územně plánovací dokumentace, nejen v jejich vybraných částech.

V rámci veřejného projednání byly k návrhu změny č. 4 ÚPO Dolní Kovářov uplatněny námitky ze strany veřejnosti. Jednu z námitek podali manželé Mrkáčkoví. V této námitce manželé Mrkáčkoví rozporují zejména nedostatečné dopravní napojení lokality archeoparku bez jednoznačného uvedení kategorie příjezdové komunikace, absenci stanoviska příslušného orgánu dopravy, nedostatečné vypořádání s blízkou Oborou Pekárkův mlýn, nerespektování zásad určených v Zásadách územního rozvoje Jihočeského kraje pro jednotlivé krajinné typy, nerespektování současného stavu kategorizace pozemních komunikací v území, absenci uvedení stanovisek dotčených orgánů do příslušné kapitoly odůvodnění. K tomuto krajský úřad uvádí, že v souladu se stavebním zákonem a správním řádem připravuje návrh rozhodnutí o námitkách pořizovatelem ve



spolupráci s určeným zastupitelem a tento návrh rozesílá k možnosti uplatnit svá stanoviska dotčeným orgánům. Vlastní rozhodnutí o námitkách poté přísluší zastupitelstvu obce, přičemž platí, že v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu musí mít každé rozhodnutí o námitce vlastní odůvodnění. Mj. ze soudní praxe v oblasti územního plánování vyplývá, že funkcí odůvodnění je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Odůvodnění musí být tedy učiněno takovým způsobem, aby byl splněn požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané podatelem námitky za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Zajisté nelze vždy očekávat, že každá námitka bude vypořádána vyčerpávajícím způsobem a do nejmenších podrobností. Přesto však musí být vždy jasně seznatelné, proč ji správní orgán považuje za nedůvodnou; je povinen se zabývat – třeba i stručně – všemi jejími součástmi. K této věci krajský úřad uvádí, že zastupitelstvo obce zamítlo námitku podanou manželi Mrkáčkovými v rámci veřejného projednání návrhu změny č. 4 ÚPO Kovářov v plném rozsahu. Odůvodnění této námitky však nereaguje na všechny namítané skutečnosti, a ač se z velké části odůvodněním skutečností namítaných v podané námitce zabýval, na některé skutečnosti (např. nerespektování zásad určených v Zásadách územního rozvoje Jihočeského kraje pro jednotlivé krajinné typy, nutnost získání stanoviska dotčeného orgánu v oblasti dopravy) nereaguje adekvátním způsobem (tzn. z odůvodnění není seznatelné, z jakých důvodů se minimálně v těchto částech námitce nevyhovuje). V této věci je třeba dále uvést, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nepostačuje v souladu s ustálenou soudní judikaturou pouhý odkaz na uplatněné stanovisko dotčeného orgánu založené ve spisovém materiálu, ale je nutné zásadní pasáže stanoviska věnující se namítané skutečnosti v odůvodnění námitky výslovně uvést. S ohledem na **nedodržení požadavků kladených právními předpisy na odůvodnění předmětné námitky konstatuje krajský úřad nepřezkoumatelnost této námitky ve výše uvedených bodech**, čímž je založen důvod zrušit tuto námitku jako celek. Nicméně vzhledem k pochybením popsaným výše, na jejichž základě se ruší změna č. 4 ÚPO Kovářov jako celek, není obsahem výroku tohoto návrhu rozhodnutí zrušení též jednotlivých námitek.

#### **Podnět k přezkumnému řízení změny č. 4 ÚPO Kovářov**

V podnětu pan Milan Škoch upozornil celkem na dva základní problematické okruhy, které spatřuje v rámci vydané změny č. 4 ÚPO Kovářov:

1. *nesouhlas s urbanizováním jeho soukromého pozemku v rámci změny č. 4 ÚPO Kovářov, nesouhlas s dlouhodobým znehodnocováním soukromého pozemku formou dopravní zátěže, a to i přes deklaraci změny č. 4 ÚPO Kovářov, že přístupová komunikace bude řešena v následujících jednáních*
  - v této věci krajský úřad 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 nejšetnějším 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

- krajský úřad v této věci pouze uvádí, že veřejný zájem obce v tomto případě může být vyjádřen vymezením předmětné komunikace jako veřejně prospěšné stavby, čímž by byl jednoznačně deklarován zájem obce na zajištění adekvátního přístupu pro řešenou lokalitu a pro zajištění propojení se sousední obcí, a to i přes nesouhlas stávajících vlastníků pozemků, na nichž by mohla být komunikace realizována; nicméně v tomto případě obec možnost vymezení komunikace jako veřejně prospěšné stavby nevyužila
- dále krajský úřad uvádí, že za současné situace v dotčeném území, kdy projednávaná změna územního plánu deklaruje zajištění přístupu do lokality archeoparku přes kapacitní komunikaci, jejíž přesné parametry budou řešeny v rámci navazujících řízení, přičemž již v současné době se jedná o lokalitu funkční, kdy příjezd k ní je ze strany návštěvníků řešen mnohdy živelným způsobem na jeho soukromém pozemku (např. při vyhýbání jiným vozidlům), je tento stav v území z pohledu majitelů dotčených pozemků matoucí; na jedné straně jim pořízená změna deklaruje prověření a zajištění kapacitního přístupu k lokalitě při jejím povolování (kdy budou mít možnost k navrhovanému řešení vznést své námítky), na druhé straně této deklaraci současný stav neodpovídá; zde je však nutné poznamenat, že vzniklou situaci navázanou na nepovolenou stavbu v území, nelze vyřešit v přezkumném řízení, ani v samotné územně plánovací dokumentaci

## 2. na ohrožování cenné přírodní lokality necitlivými zásahy

- v této oblasti krajský úřad již výše popsal pochybení, kterých se pořizovatel dopustil ve vztahu k orgánu ochrany přírody a krajiny, nicméně obecně lze k této oblasti uvést, že dotčené orgány při dodržení podmínek, které pro změnu č. 4 ÚPO Kovářov ve svých stanoviscích uvedly, neshledávají realizaci záměrů uvedených v této změně za necitlivé zásahy do přírodní lokality

### **Připomínka doručená v rámci zahájení přezkumného řízení změny č. 4 ÚPO Kovářov**

Dne 7. září 2017 byla krajskému úřadu doručena připomínka manželů Mrkáčkových. V této připomínce krom níže jednotlivě uvedených tvrzení uvádějí, že již dne 10. května 2017 prostřednictvím obce Kovářov uplatňovali podnět k přezkumnému řízení změny č. 4 ÚPO Kovářov. S ohledem na termín doručení krajskému úřadu a skutečnosti uvedené v zahájení přezkumného řízení vypořádal krajský úřad podání manželů Mrkáčkových jako připomínku uplatněnou v rámci zahájení přezkumného řízení změny č. 4 ÚPO Kovářov. Ohledně podrobnosti vypořádání podání manželů Mrkáčkových nemá jejich formální zařazení mezi připomínky či podněty žádný vliv, tzn. uvedená připomínka je v rámci tohoto návrhu rozhodnutí zpracována ve stejném rozsahu, jako by byl zpracován podnět řádně postoupený obcí v květnu letošního roku.

Připomínka manželů Mrkáčkových je založena na nesouhlasu s vypořádáním jejich námítky a připomínek uplatněných v rámci pořizování změny č. 4 ÚPO Kovářov, a to zejména z důvodu neadekvátních či zcela chybějících reakcí na jejich jednotlivá podání. K připomínce byl přiložen záznam o nálezuhynulého zvláště chráněného živočicha – chřástala kroupnatého.

Krajský úřad po prověření rozhodnutí o námítce manželů Mrkáčkových doručené dne 21. listopadu 2016 na Obecní úřad Kovářov (tj. v řádné lhůtě pro uplatnění námitek k návrhu změny č. 4 ÚPO Kovářov) konstatuje, že shledal pochybení ve vypořádání této námítky (viz výše v tomto návrhu rozhodnutí). Současně v této části krajský úřad upozorňuje, že některé části námitek podatele jsou z jeho strany koncipovány v obecné rovině bez uvedení konkrétních příkladů dotčenosti nebo negativního zásahu do jejich práv (např. v obecné rovině namítané ovlivnění Obory Pekárkův mlýn, resp. nerespektování jejího působení), tudíž na tyto části námitek nemůže pořizovatel reagovat jinak, než ve stejné obecné rovině. V oblasti namítání nerespektování kategorie pozemních komunikací v předmětné změně územního plánu je potřebné uvést na pravou míru, že územní plán nezakresluje pouze současný stav území, ale navrhuje též stav budoucí. Pro zajištění přístupu k jakékoliv lokalitě vymezené územním plánem proto není nutné respektovat pouze současný stav pozemních komunikací, ale je možné navrhnout nové řešení, které v budoucnu zajistí dostatečné dopravní napojení v souladu s právními předpisy. V rámci územního plánování není nezbytně nutné předem kategorizovat pozemní komunikaci zajišťující napojení navrhovaných lokalit, nicméně je nutné navrhnout takové řešení, které v budoucnu povede k možnosti realizování dopravního napojení

odpovídajícího (např. z hlediska prostorového či kapacitního) takovému účelu, který je v napojovaném území předpokládán.

Ohledně přiloženého záznamu o nálezuhynulého zvláště chráněného živočicha – chřástala kropenatého krajský úřad sděluje, že chřástal kropenatý (*Porzana porzana*) patří dle vyhlášky 395/1992 Sb. k silně ohroženým druhům naší avifauny. Jedná se o druh, který hnízdí velmi skrytě v bažinách, močálech, na březích zarostlých rybníků a jezer a podmáčených loukách (srov., viz portal AOPK ČR). Již z ekologie druhu je jasné, že se jedná o druh žijící skrytým způsobem života a tudíž citlivým na vyrušování a stranící se území s nadměrnou aktivitou lidí. Z nálezové databáze ISOP z portálu AOPK ČR lze vyčíst, že chřástal nebyl v této oblasti v posledních letech vůbec pozorován, a proto se může jednat o ojedinělý nález bez hnízdní vazby na blízké okolí. Vzhledem k výrazné aktivitě a rušivým vlivům v areálu archeoparku a v nejbližším okolí je tedy vysoce pravděpodobné, že tento druh se v nejbližším okolí nevyskytuje. Otázkou je, zda okolní luční porosty poskytují vhodná stanoviště pro úspěšnou perzistenci tohoto druhu, dle dostupných informací jsou okolní luční porosty ne příliš vhodné pro hnízdní stanoviště a celé okolí nálezuhynulého jedince se jeví jako nevhodné pro přežívání tohoto druhu.

### **Z á v ě r:**

S ohledem na skutečnost, že v procesu pořizování změny č. 4 ÚPO Kovářov došlo k závažným procesním vadám zejména ve formě neopakování veřejného projednání a nedostatečného vypořádání některých stanovisek dotčených orgánů dospěl krajský úřad k závěru, že mohlo dojít ke krácení práv dotčených osob a subjektů v rámci celého řešeného území změny č. 4 ÚPO Kovářov. Z tohoto důvodu krajský úřad navrhuje zrušit změnu č. 4 ÚPO Kovářov jako celek.

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 neopakování veřejného projednání 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.

### **P o u č e n í:**

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.