



KRAJSKÝ ÚŘAD

MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ

Odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury

28. října 117, 702 18 Ostrava



8

Čj: MSK 27703/2015
Sp. zn.: ÚPS/3649/2015/Pol
251.5 S10
Vyřizuje: Mgr. Martina Poláchová
Odbor: Odbor územního plánování, stavebního
řádu a kultury
Telefon: 595 622 672
Fax: 595 622 263
E-mail: posta@kr-moravskoslezsky.cz
Datum: 2015-04-27

Vypraveno dne: 24. 4. 2015

12. 5.

Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dne: 12. 5. 2015

KÚ Moravskoslezského kraje
dne 12. 5. 2015 podpis: [signature] 1

①

Rozhodnutí

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury, jako orgán příslušný podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a podle § 11 odst. 1 písm. b) a § 178 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 95 odst. 1 a ve lhůtě dle § 174 odst. 2 téhož zákona,

ruší

opatření obecné povahy „Územní plán Ostravy“, o jehož vydání rozhodlo Zastupitelstvo města Ostravy usnesením č. 2462/ZM1014/32 ze dne 21. 5. 2014, a které nabylo účinnosti dne 6. 6. 2014:

- 1) v textové části na str. 80 a 81, v kapitole Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití, tato slova a věty:

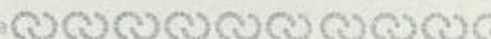
a) ... *prokázání investorem* ...;

b) *Vzhledem k tomu, že jejich způsob zapojení do území je individuální, liší se podle konkrétního záměru a lokalizace pozemku na území města, nelze jej taxativně předpisem předurčit a jejich umístění je nutno vždy posoudit individuálně, ve vztahu k místním podmínkám a okolní stávající nebo plánované zástavbě.*

V případě, že není stavba, zařízení nebo způsob užívání pozemků podřaditelné pod stavbu, zařízení nebo způsob užívání pozemků, které jsou uvedeny v kategorii hlavní využití, anebo přípustné využití, anebo podmíněně přípustné využití, anebo nepřípustné využití, posoudí věcně příslušný orgán Magistrátu města Ostravy (dále jen MMO), zda je navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků v zásadním rozporu s hlavním (dominantním) způsobem využití předmětné plochy a v případě, že tomu tak je, bude navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků posuzováno z hlediska a kritérií kategorie „nepřípustné využití“ dle bodu



Zavedli jsme systém environmentálního řízení a auditu



Ad 4). V ostatních případech bude navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků posuzováno z hlediska a kritérií kategorie „podmíněně přípustné využití“ dle bodu Ad 3).

Posouzení splnění kritérií stanovených pro využití jednotlivých ploch v kategorii „podmíněně přípustné využití“ je v působnosti a pravomoci orgánu MMO - určeného organizačním řádem MMO ve znění platném a účinném ke dni nabytí účinnosti ÚPO, který rozhoduje v rámci výkonu přenesené působnosti svěřené statutárnímu městu Ostrava příslušnými obecně závaznými právními předpisy. Rozhodující pro posouzení jsou výlučně hlediska urbanistická. Předmětem urbanistického posouzení nemusí být pouze hledisko prostorové, ale i takové, které může mít vliv na vhodnost umístění záměru v území, například hledisko hygienické, dopravní, vodohospodářské, ochrana životního prostředí, architektonické apod. Pro účely posouzení přípustnosti staveb, zařízení nebo způsobu užívání pozemků v jednotlivých plochách kategorie „podmíněně přípustné využití“ je příslušný orgán MMO oprávněn vyžádat si od investora stavby (změny stavby, zařízení, změny využití území), další podklady (např. hlukovou, rozptylovou, dopravní studii, architektonické začlenění stavby do území atd.) nutné k tomuto posouzení. Příslušný orgán MMO si jako jeden z podkladů, na základě kterého posoudí splnění podmínky, vyžádá vždy vyjádření záměrem dotčeného městského obvodu. Na základě těchto podkladů posoudí splnění stanovené podmínky. Dojde-li na základě posouzení k závěru, že podmínka stanovená pro kategorii „podmíněně přípustné využití“ je splněna, lze tento záměr v dané ploše stanoveného způsobu využití umístit jako záměr, který je s ÚPO v souladu. V opačném případě se na záměr pohlíží jako na záměr, který je v rozporu s ÚPO. ;

2) v částech týkajících se zastavitelné plochy B 268 v k. ú. Stará Plesná.

Odůvodnění

Dne 27. 1. 2015 vydal pod č. j. MSK 159852/2014 Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury (dále jen „krajský úřad“) Výzvu ke zjednání nápravy ve věci stanoviska Magistrátu města Ostravy, útvaru hlavního architekta a stavebního řádu, ze dne 14. 10. 2014, zn. SMO/300930/14/ÚHA/Hod. Krajský úřad se tímto stanoviskem Magistrátu města Ostravy zabýval na základě podnětu, který obdržel od [REDAKCE] a zjistil, že se jedná o „stanovisko“ ohledně souladu záměru s územně plánovací dokumentací, které bylo vydané podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Ve smyslu obsahu tohoto podnětu jej krajský úřad vyhodnotil jako „podnět k provedení dozoru“ ve smyslu ust. § 171 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), protože se jedná o úkon podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který může přezkoumat pouze správní orgán, který je učinil. Protože krajský úřad shledal, že toto vyjádření bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, vyzval Magistrát města Ostravy, aby si vydané vyjádření zrušil. Při posuzování zákonnosti předmětného vyjádření krajský úřad zjistil, že Územní plán Ostravy (dále jen „ÚPO“) zakládá kompetenci Magistrátu města Ostravy posoudit přípustnost záměru v kategorii „podmíněně přípustné využití“ podle stanovených kritérií, což také Magistrát města Ostravy v příslušném vyjádření učinil a došel k závěru, že záměr v dané ploše přípustný není. Kromě toho „ÚPO“ označuje povinnost investora prokázat naplnění uvedených kritérií a podmínky pro přípustnost záměru v každém jednotlivém případě. K tomuto krajský úřad v dozorovém opatření uvedl, že předmětné kompetenční ustanovení stejně jako

stanovení povinnosti investorovi vyvolává pochybnost o souladu příslušné části územního plánu s právními předpisy.

Dále krajský úřad obdržel dne 28. 1. 2015 žádost o přezkum ÚPO podanou Statutárním městem Ostrava, městským obvodem Plesná (dále jen „městský obvod“), ve které městský obvod prostřednictvím svého starosty vyjadřuje nesouhlas s vymezením zastavitelné plochy B 268. V tomto podnětu starosta uvádí, že příslušná část ÚPO byla vymezena postupem v rozporu s ust. § 52 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého se k později uplatněným stanoviskům, námitkám a připomínkám nepřihlíží. Požadavek na vymezení této plochy byl uplatněn v námitce [redacted] a společnosti [redacted] která však byla podána až po zákonem stanoveném termínu. Dle ust. § 52 odst. 3 stavebního zákona se k později uplatněným námitkám nepřihlíží. Pořizovatel však i přesto v rozhodnutí o této námitce uvádí, že navržené řešení vyhodnotil s pověřeným zastupitelem z vlastního podnětu a došli k závěru, že část navrženého řešení lépe vyhovuje koncepcím stanoveným ÚPO, a proto upravili ÚPO tak, že v určených částech změnili způsob využití na „Bydlení v rodinných domech“ a „Individuální rekreace – zahrady“. Dle městského obvodu z tohoto vyplývá, že pořizovatel námitce, která byla podána po termínu, z části vyhověl, když zařadil do zastavitelných ploch území o rozloze 3,03 ha. Dále městský obvod upozorňuje na to, že v odůvodnění není řádně vyhodnoceno účelné využití zastavěného území v příslušné lokalitě a potřeba vymezení nové zastavitelné plochy. Vymezení není opřeno o žádnou demografickou prognózu ani žádný propočet navrhovaných zastavitelných ploch v městském obvodu. Městský obvod má za to, že pokud vyhoví pořizovatel námitce z moci úřední, musí potřebnost vymezení plochy prokázat. S ohledem na obsah textové části v kapitole 4.2.2.1.1 „Vývoj počtu obyvatel“ shledává městský obvod odůvodnění v předmětné části zcela nedostatečným. Městský obvod navíc upozorňuje na skutečnost, že v opakovaném veřejném projednání uplatnil námitku, kde projevil nesouhlas s tímto řešením, který navíc řádně odůvodnil objektivními důvody. Závěr pořizovatele, že městský obvod není v řešeném území vlastníkem pozemků, což je důvodem k posouzení námitky jako připomínky, považuje městský obvod také za nesprávný. Odůvodnění vypořádání připomínky odkazem na územní studii je dle názoru městského obvodu nedostatečné. Městský obvod z těchto důvodů požaduje, aby krajský úřad v přezkumném řízení zrušil návrhovou zastavitelnou plochu B268 a zrušil předmětnou část textové části odůvodnění rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek.

Územní plán Ostravy vydalo Zastupitelstvo města Ostravy formou opatření obecné povahy č. 2462/ZM1014/32 dne 21. 5. 2014. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 6. 6. 2014. *Dle § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek. Dle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy posoudit v přezkumném řízení, usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření.* Lhůta pro přezkum ÚPO je v daném případě splněna.

K přezkumnému řízení o opatření obecné povahy vydaného orgánem obce je příslušný krajský úřad, a to podle § 95 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 178 odst. 2 správního řádu. Podle § 95 odst. 1 správního řádu, správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Pořizovatelem ÚPO je Magistrát města Ostravy. Pro posouzení důvodnosti uplatněného podnětu vyzval krajský úřad pořizovatele dopisem č. j. MSK 18869/2015 ze dne 5. 2. 2015 k předání spisové dokumentace, týkající se projednávání a vydání ÚPO. Pořizovatel předložil spisovou dokumentaci krajskému úřadu přípisem ze dne 10. 2. 2015, č. j. SMO/52807/15/ÚHAaSR/Pot. Dne 16. 2. 2015 pak obdržel krajský úřad stanovisko pořizovatele č. j. SMO/47560/15/ÚHAaSR/Ven/H, ve kterém v souvislosti přezkumem stanoviska vydaného k žádosti [redacted] a zjištění týkajícího se vyhodnocování přípustností záměrů s ohledem na funkční využití

jednotlivých ploch má za to, že ve všech těchto částech je ÚPO v souladu s právními předpisy. Pořizovatel uvádí, že v kategorii „podmíněně přípustné využití“ je stanovena podmínka, jejíž splnění má být přezkoumáno až v rámci příslušného správního řízení. Pořizovatel připouští, že formulace, dle které je splnění podmínky vyžadováno jmenovitě po investoru, je nepřesná, protože se nejedná o určitý, zákonem či samotným územním plánem, definovaný pojem. Kompetence posoudit splnění podmínky dle pořizovatele odpovídá kompetenci provedené ust. § 21 stavebního zákona, podle které poskytují vyjmenované správní orgány územně plánovací informaci. Určení, který odbor bude činnost vykonávat v rámci organizační struktury příslušného orgánu, provádí každý úřad samostatně např. formou organizačního řádu. Kromě toho má pořizovatel za to, že příslušnou částí textu se správnímu orgánu nezakládá pravomoc požadovat po investoru podklady nad rámec vymezený příslušnou právní úpravou pro podání úplné žádosti o poskytnutí územně plánovací informace či žádosti o vydání územního rozhodnutí. Pokud je v textu územního plánu uvedeno, že v případě nesplnění podmínky je záměr v rozporu s územním plánem, nelze z toho dovozovat již konkrétní důsledky, tzn. že ani v této části není text nad rámec zákona nebo s ním v rozporu. Co se týče vymezení zastavitelné plochy B 268 v Plesné, pořizovatel uvádí, že ve vyhodnocení předmětné námítky je správně uvedeno, že se k ní nepřihlíží. Pořizovatel s projektantem se zabývali navrženou změnou z moci úřední. Potřebnost vymezení zastavitelné plochy o rozloze cca 3 ha byla zahrnuta do bilance potřeb vymezení ploch pro bydlení, kterou však vzhledem k celkovému návrhu ploch pro rodinné domy – 654 ha, ovlivnila pouze minimálně. Pořizovatel zastává názor, že odůvodnění potřeby návrhu zastavitelných ploch je ÚPO dostatečné. Požadavek zabývat se podrobně stávající místní dopravní a technickou infrastrukturou územního plánu nepřínáleží, je to záležitost regulačního plánu, případně územní studie, jejíž zpracování je pro předmětnou plochu stanoveno. S ohledem na samotný podnět městského obvodu pořizovatel uvádí, že v průběhu pořizování ÚPO bylo změněno zařazení BPEJ do tříd ochrany ze strany Ministerstva zemědělství, nikoliv však v části týkající se předmětných pozemků. Navíc městský obvod není vlastníkem těchto pozemků, má pouze svěřenou jejich správu. O námitce uplatněné městským obvodem proběhlo několik jednání za přítomnosti starosty nebo jiného zástupce samosprávy, která vedla k vydání ÚPO v současné podobě – tedy současně se schválením pořízení změny územního plánu, která bude na námitku reagovat. V současné době je již zpracováno zadání této změny a návrh opatření obecné povahy o vydání územního opatření o stavební uzávěře. S ohledem na všechny tyto skutečnosti a požadavek zpracování územní studie má pořizovatel za to, že požadavkům městského obvodu bylo vyhověno.

Dne 4. 3. 2015 vydal krajský úřad usnesení č. j. MSK 27703/2015, kterým dle § 95 odst. 1 správního řádu zahájil v této věci přezkumné řízení. Po předběžném posouzení věci totiž krajský úřad dospěl k závěru, že v daném případě lze mít důvodně za to, že při pořizování ÚPO a jeho následném vydání bylo postupováno v rozporu s právními předpisy. Usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo vyvěšeno veřejnou vyhláškou na úřední desce Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ode dne 4. 3. 2015 do 23. 3. 2015.

1. Přezkum postupu při pořizování a vydání Územního plánu Ostrava

Krajský úřad se nejprve zabýval souladem postupu při pořízení a vydání ÚPO s právními předpisy. O pořízení ÚPO rozhodlo Zastupitelstvo města Ostravy na svém 27. zasedání, konaném dne 29. 4. 2009, č. usn. 2024/27. Zastupitelstvo města Ostravy určilo usnesením č. 0099/ZM1014/3 ze dne 15. 12. 2010 člena zastupitelstva  ke spolupráci s odborem ÚHA při pořizování veškeré územně plánovací dokumentace týkající se statutárního města Ostravy. Tentýž zastupitel byl určen ke spolupráci s odborem ÚHA při pořizování veškeré územně plánovací dokumentace týkající se statutárního města Ostravy i v předchozím volebním období.

Pořizovatel zaslal návrh zadání ÚPO jednotlivě dotčeným orgánům, správcům inženýrských sítí, krajskému úřadu, městským obvodům a sousedním obcím opatřením ze dne 23. 4. 2009, zn. ÚHA/2717/09/Pol. Současně

je upozornil, že do 30 dnů ode dne obdržení návrhu zadání mohou uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních předpisů, požadavek na vyhodnocení vlivů na životní prostředí, případně podněty a připomínky. Přípisem ze dne 23. 4. 2009, zn. ÚHA/2716/09/Pol, současně pořizovatel oznámil projednání návrhu zadání, které zároveň zveřejnil na úřední desce, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup (vyvěšeno dne 30. 4. 2009 a sňato dne 1. 6. 2009).

Jako dotčené orgány pořizovatel v procesu pořízení územního plánu obesílal: Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, Krajskou veterinární správu pro Moravskoslezský kraj, Ministerstvo obrany, Obvodní báňský úřad, Ministerstvo průmyslu a obchodu, HZS MSK, Vojenskou ubytovací a stavební správu Brno, Státní energetickou inspekci, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, KHS MSK, krajský úřad (odbor životního prostředí a zemědělství, odbor dopravy a silničního hospodářství a odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury), Magistrát města Ostravy (odbor ochrany životního prostředí, odbor dopravy a oddělení památkové péče), Ministerstvo zemědělství a Úřad pro civilní letectví. Jednotlivě byly obeslány sousední obce Ludgeřovice, Šilheřovice, Hlučín, Děhylov, Dobroslavice, Velká Polom, Dolní Lhota, Čavísov, Vřesina, Klimkovice, Jistebník, Stará Ves nad Ondřejnicí, Krmelín, Paskov, Vratimov, Šenov, Petřvald, Rychvald a Bohumín.

Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upravil návrh zadání a předložil jej zastupitelstvu města ke schválení ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona. Zastupitelstvo města Ostravy schválilo zadání ÚPO na svém 29. zasedání dne 24. 6. 2009.

Na základě schváleného zadání ÚPO pořizovatel zajistil zpracování návrhu ÚPO a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Zpracovatelem návrhu je Ing. arch. Petr Vencelides (ČKA 01 545).

Datum konání společného jednání o návrhu ÚPO pořizovatel oznámil v souladu s § 50 odst. 2 stavebního zákona oznámením č. j. SMO/317199/12/ÚHA/Slo ze dne 27. 9. 2012. Zároveň vyzval dotčené orgány, aby uplatnily svá stanoviska do 30 dnů ode dne konání společného jednání a sousední obce k uplatnění připomínek v téže lhůtě. Oznámení bylo zasláno také Krajskému úřadu MSK, odboru územního plánování, stavebního řádu a kultury, jako nadřízenému orgánu územního plánování. Datum posledního dne doručení oznámení dotčenému orgánu je 2. 10. 2012. Společné jednání o návrhu bylo svoláno na 17. 10. 2012. Lhůta pro oznámení data konání společného jednání nejméně 15 dnů předem byla splněna. V oznámení je uvedeno, že do návrhu ÚPO je možné nahlížet na Magistrátu města Ostravy, sekretariátu útvaru hlavního architekta a dále v digitální podobě na úložišti dat <https://ulozna.ostrava.cz/>.

Krajskému úřadu, odboru životního prostředí a zemědělství jako dotčenému orgánu z hlediska zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), a Ministerstvu životního prostředí byla k žádosti v souladu s ust. § 50 odst. 2 stavebního zákona lhůta pro uplatnění stanoviska prodloužena.

Pořizovatel všechna obdržená stanoviska vyhodnotil a v případě některých z nich inicioval dohodovací jednání. Podle požadavků, které nebyly pouhým upozorněním na relevantní právní úpravu a různé existující územní limity, nepřesahovaly rámec přípustného obsahu územního plánu, nebo o nich nedošlo k dohodě, pořizovatel návrh upravil tak, aby jej mohl předložit k projednání. (Pozn.: Podrobný rozpis všech stanovisek a v nich uplatněných požadavků zde krajský úřad pro přehlednost rozhodnutí z důvodu jejich velkého rozsahu neuvádí, neboť předmětem této části přezkumu je soulad procesního postupu při pořizování s právními předpisy, a ten byl s ohledem na výše uvedené dodržen. Samotný věcný přezkum v rozsahu zjištění krajského úřadu a uplatněného podnětu, jak je uvedeno již v usnesení o zahájení řízení, se stanovisky dotčených orgánů uplatněnými ve fázi společného jednání věcně nijak nesouvisí, proto ani z toho důvodu není nutné jednotlivá stanoviska ve všech jejich částech vypisovat. Krajský úřad totiž s ohledem na specifický charakter opatření obecné povahy přezkoumává správnost řešení územního plánu, včetně toho, zda do něj byly promítnuty

požadavky jednotlivých dotčených orgánů a správně vyhodnoceny obdržené námítky (tzv. věcnou správnost) pouze v rozsahu zjištění, která jej vedla k provedení přezkumného řízení.)

Následně pořizovatel požádal dopisem č. j. SMO/422334/12/ÚHA/Ruz ze dne 27. 12. 2012 krajský úřad o posouzení návrhu ÚPO dle § 51 stavebního zákona, ve znění zákona č. 424/2010 Sb., a předložil mu návrh ÚPO včetně zprávy o projednání. Krajský úřad předloženou dokumentaci posoudil v souladu s výše uvedeným ustanovením z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy, a z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Výsledek svého posouzení sdělil krajský úřad dopisem č. j. MSK 8696/2013 ze dne 17. 1. 2013, ve kterém konstatoval, že shledal nedostatky z hlediska souladu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje a také upozornil na další nedostatky (např. nerespektování povinnosti vyplývající z § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, spočívající ve vymezení plochy veřejného prostranství). Stanoviskem č. j. 170825/2012 ze dne 9. 4. 2013 krajský úřad ve smyslu § 51 odst. 3 stavebního zákona potvrdil odstranění těchto nedostatků.

Pořizovatel poté přistoupil k zahájení řízení o vydání návrhu ÚPO, což oznámil v souladu s § 52 stavebního zákona veřejnou vyhláškou č. j. SMO/232472/13/ÚHA/Slo ze dne 27. 6. 2013, a zároveň vyzval k uplatnění připomínek a námitek nejpozději do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání, jehož termín stanovil na 1. srpna 2013 na Výstavišti Černá louka. Kromě toho pořizovatel doručil oznámení o konání veřejného projednání jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím. Ve veřejné vyhlášce je uvedeno, že návrh ÚPO bude vystaven k veřejnému nahlédnutí od 1. července do 8. srpna 2013 na Magistrátu města Ostravy, útvaru hlavního architekta, Ostrava, Prokešovo nám. č. 8 v budově Nové radnice a způsobem umožňujícím dálkový přístup na uvedeném úložišti dat. Na úřední desce Magistrátu města Ostravy byla veřejná vyhláška vyvěšena od 1. 7. 2013 do 9. 8. 2013, a stejně tak i na úředních deskách jednotlivých městských obvodů: Polanka nad Odrou, Proskovice, Plesná, Slezská Ostrava, Třebovice, Martinov, Ostrava – jih, Stará Bělá, Vítkovice, Krásné Pole, Petřkovice, Radvanice a Bartovice, Moravská Ostrava a Přívoz, Michálkovice, Hošťálkovice, Pustkovec a Poruba.

Veřejné projednání proběhlo dne 1. 8. 2013 na Výstavišti Černá louka. Z prezenční listiny je zjevné, že se jej zúčastnilo 110 osob, zástupců jednotlivých správních orgánů, úřadů městských obvodů a veřejnosti. V souladu s § 22 odst. 2 stavebního zákona byl z veřejného projednání pořízen písemný záznam.

K návrhu ÚPO bylo ve stanovené lhůtě (do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání) uplatněno 178 námitek, připomínek a stanovisek, 26 námitek, stanovisek a připomínek bylo uplatněno po termínu. Pořizovatel zpracoval návrh vyhodnocení obdržených námitek a připomínek, který zaslal dotčeným orgánům a krajskému úřadu, aby se k němu vyjádřily. Některé úpravy územního plánu pořizovatel navrhl z vlastního podnětu, na základě skutečností, které vyšly najevo v průběhu prvního veřejného projednání. Následně pořizovatel návrh ÚPO na základě výsledků projednání a v souladu se stanovisky dotčených orgánů upravil.

Vzhledem k množství obdržených námitek, připomínek a stanovisek, resp. úprav z nich vzešlých byl opravený návrh opakovaně veřejně projednán. Zahájení nového řízení o vydání ÚPO a datum konání opakovaného veřejného projednání oznámil pořizovatel v souladu s § ust. 52 stavebního zákona veřejnou vyhláškou č. j. SMO/041659/14/ÚHA/Slo ze dne 31. 1. 2014, a zároveň vyzval k uplatnění připomínek a námitek nejpozději do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání, jehož termín stanovil na 3. března 2014 na Výstavišti Černá louka. Kromě toho pořizovatel doručil oznámení o konání veřejného projednání jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím. Ve veřejné vyhlášce je uvedeno, že upravený návrh ÚPO bude vystaven k veřejnému nahlédnutí od 31. ledna do 10. března 2014 na Magistrátu města Ostravy, útvaru hlavního architekta, Ostrava, Prokešovo nám. č. 8 v budově Nové radnice a způsobem umožňujícím

dálkový přístup na uvedeném úložišti dat. Opakované veřejné projednání proběhlo dne 3. 3. 2014 na Výstavišti Černá louka. V souladu s § 22 odst. 2 stavebního zákona byl z veřejného projednání pořízen písemný záznam.

I v rámci opakovaného veřejného projednání byly k návrhu uplatněny stanoviska, námitky a připomínky. Stanoviska dotčených orgánů byla kladná, ohledně stanoviska Magistrátu města Ostravy, odboru dopravy a stanoviska Magistrátu města Ostravy, odboru ochrany životního prostředí proběhla dohodovací jednání, ze kterých vyplynul souhlas i těchto dotčených orgánů. Pořizovatel zpracoval vyhodnocení námitek a připomínek podaných během opakovaného veřejného projednání, a zaslal je dopisem ze dne 20. 3. 2014, č. j. SMO/108433/14/ÚHA/Slo, k vyjádření dotčeným orgánům a krajskému úřadu, kteří s předloženým návrhem následně projeví ve svých stanoviscích souhlas.

Projednaný a upravený návrh ÚPO pořizovatel předložil v souladu s § 54 odst. 1 stavebního zákona Zastupitelstvu města Ostravy. Zastupitelstvo města Ostravy vydalo ÚPO formou opatření obecné povahy na svém 32. zasedání dne 21. 5. 2015, č. usn. 2462/ZM1014/32.

Veřejnost byla o vydání ÚPO informována veřejnou vyhláškou, ve které jsou uvedena místa, kde bude územní plán uložen a internetové stránky, kde bude zveřejněn. Veřejná vyhláška byla na úřední desce Magistrátu města Ostravy vyvěšena dne 22. 5. 2014 a sejmuta dne 9. 6. 2014, tzn. že územní plán nabyl účinnosti dne 6. 6. 2014 (patnáctý den po dni vyvěšení). Kromě toho byl územní plán vyvěšen i na úředních deskách městských obvodů.

Krajský úřad k této části přezkumu konstatuje, že v procesu pořízení ÚPO nezjistil takový nezákonný postup, který by způsoboval nezákonnost napadeného územního plánu.

2. Přezkum v části Kategorie využití ploch s rozdílným způsobem využití

První zjištění krajského úřadu, na základě kterého usnesením ze dne 4. 3. 2015, č. j. 27703/2015, zahájil přezkumné řízení o ÚPO, a to z vlastního podnětu získaného při výkonu státního dozoru dle ust. § 171 stavebního zákona ve věci vyjádření vydaného Magistrátem města Ostravy, útvarem hlavního architekta a stavebního řádu, se týká vymezení kategorií využití ploch s rozdílným způsobem využití. Pro přehlednost krajský úřad, stejně jako v usnesení o zahájení přezkumného řízení, cituje ÚPO v příslušné části (kategorie podmíněně přípustného využití a následující text na str. 80 – 81 textové části ÚPO).

Zde jsou definovány druhy staveb, zařízení a způsoby využívání pozemků, které nemusí zcela odpovídat hlavnímu (dominantnímu) způsobu využití předmětné plochy. Jedná se o takový způsob využití budov, zařízení a ploch, která nejsou pro tuto plochu typická, či běžná, ale mohou se v těchto plochách vyskytovat. Jsou to takové způsoby využití, které za určitých okolností mohou území vhodně doplnit, především z pohledu různorodosti a komplexnosti služeb. Tyto druhy staveb, zařízení a způsoby využívání pozemků lze v území umístit pouze tehdy, bude-li splněna podmínka pro podmíněně přípustné využití. Podmínkou pro jejich umístění v předmětné ploše daného způsobu využití je prokázání investorem, že nejsou a nebudou v rozporu s hlavní funkcí území. Jejich poloha, množství, kapacita a charakter sice mohou území ovlivnit, nesmí však narušit hlavní (dominantní) využití a charakter plochy daného způsobu využití. Vzhledem k tomu, že jejich způsob zapojení do území je individuální, liší se podle konkrétního záměru a lokalizace pozemku na území města, nelze jej taxativně předpisem předurčit a jejich umístění je nutno vždy posoudit individuálně, ve vztahu k místním podmínkám a okolní stávající nebo plánované zástavbě.

V případě, že není stavba, zařízení nebo způsob užívání pozemků podřaditelné pod stavbu, zařízení nebo způsob užívání pozemků, které jsou uvedeny v kategorii hlavní využití, anebo přípustné využití, anebo podmíněně přípustné využití, anebo nepřípustné využití, posoudí věcně příslušný orgán Magistrátu města Ostravy (dále jen MMO), zda je navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků v zásadním rozporu s hlavním (dominantním) způsobem využití předmětné plochy a v případě, že tomu tak je, bude navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků posuzováno z hlediska a kritérií kategorie „nepřípustné využití“ dle bodu Ad 4). V ostatních případech bude navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků posuzováno z hlediska a kritérií kategorie „podmíněně přípustné využití“ dle bodu Ad 3).

Posouzení splnění kritérií stanovených pro využití jednotlivých ploch v kategorii „podmíněně přípustné využití“ je v působnosti a pravomoci orgánu MMO - určeného organizačním řádem MMO ve znění platném a účinném ke dni nabytí účinnosti ÚPO, který rozhoduje v rámci výkonu přenesené působnosti svěřené statutárním městu Ostrava příslušnými obecně závaznými právními předpisy. Rozhodující pro posouzení jsou výlučně hlediska urbanistická. Předmětem urbanistického posouzení nemusí být pouze hledisko prostorové, ale i takové, které může mít vliv na vhodnost umístění záměru v území, například hledisko hygienické, dopravní, vodohospodářské, ochrana životního prostředí, architektonické apod. Pro účely posouzení přípustnosti staveb, zařízení nebo způsobu užívání pozemků v jednotlivých plochách kategorie „podmíněně přípustné využití“ je příslušný orgán MMO oprávněn vyžádat si od investora stavby (změny stavby, zařízení, změny využití území), další podklady (např. hlukovou, rozptylovou, dopravní studii, architektonické začlenění stavby do území atd.) nutné k tomuto posouzení. Příslušný orgán MMO si jako jeden z podkladů, na základě kterého posoudí splnění podmínky, vyžádá vždy vyjádření záměrem dotčeného městského obvodu. Na základě těchto podkladů posoudí splnění stanovené podmínky. Dojde-li na základě posouzení k závěru, že podmínka stanovená pro kategorii „podmíněně přípustné využití“ je splněna, lze tento záměr v dané ploše stanoveného způsobu využití umístit jako záměr, který je s ÚPO v souladu. V opačném případě se na záměr pohlíží jako na záměr, který je v rozporu s ÚPO.

V této části krajský úřad v rámci přezkoumání souladu s právními předpisy shledal několik vad, které dle jejich charakteru kategorizuje níže.

a) Povinnosti stanovené investorovi

Krajský úřad nejprve ke spojení *prokázání investorem* a možnosti požadovat po investorovi další podklady uvádí, že územní plán, jakožto opáření obecné povahy, nemůže žádným z jeho adresátů stanovit práva či povinnosti, protože touto právní schopností je vůči neurčitému okruhu adresátů nadán pouze právní předpis, který pak v konkrétní rovině vůči určitému okruhu osob provádí, a povinnost či právo stanoví, správní nebo soudní rozhodnutí. Sám správní řád ve svém ust. § 173 odst. 3 doplňuje k negativnímu definičnímu vymezení opatření obecné povahy („není právním předpisem ani rozhodnutím“), že povinnost, která je stanovena zákonem, a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.

Podle ust. § 86 odst. 2 písm. e) předkládá „investor“ k žádosti o vydání územního rozhodnutí dokumentaci pro územní řízení, jejíž obsahové náležitosti stanoví prováděcí vyhláška. Podle této vyhlášky v ní má být vyhodnocen také soulad záměru s územně plánovací dokumentací, tedy i územním plánem. To, že dle stavebního zákona předkládá investor v územním řízení dokumentaci, kde jednou z položek je vyhodnocení souladu s územním plánem, představuje určitý typ povinnosti, kterou stanoví zákon (v konkretizované rovině

prostřednictvím prováděcí vyhlášky). Jedná se tedy o povinnost zcela legitimní. Naproti tomu nelze připustit řešení zvolené ÚPO, díky němuž se „investor“ dostává do určité smyčky, když musí při podání žádosti o územní rozhodnutí v rámci předložené dokumentace prokázat (ust. § 90 písm a) stavebního zákona), že prokázal, že jeho záměr – podmíněně přípustný – lze v území umístit (samotný územní plán). Aby naplnil uvedené, musí investor k dokumentaci pro územní řízení předložit posouzení Magistrátu města Ostravy, že záměr, který je uvedený v kategorii podmíněně přípustné využití, případně jakýkoliv jiný záměr, je v souladu s funkcí hlavní, a lze v území realizovat. Toto posouzení by probíhalo vždy „individuálně ve vztahu k místním podmínkám a okolní stávající nebo plánované zástavbě“, podle nejrozumnějších kritérií a podkladů, které by musel investor dle úsudku vyhodnocujícího orgánu předložit. Před samotným územním řízením tedy investor nejprve prokazuje, že jeho záměr je v souladu s hlavní funkcí plochy, v níž má být umístěn, přičemž způsob, jakým toto bude prokázáno, určí Magistrát města Ostravy ad hoc. Teprve poté, co bude mít investor prostřednictvím stanoviska Magistrátu města Ostravy jasno v tom, zda jeho záměr je záměrem vyhovujícím funkčnímu využití příslušné plochy, nechává zpracovat dokumentaci pro územní řízení, kde vyhodnocuje, zda je jeho záměr obecně s územně plánovací dokumentací.

Krajský úřad má za to, že příslušnou úpravou, která stanoví povinnost investorovi prokázat dle neurčitých kritérií, která mají být příslušným správním orgánem stanovená ad hoc, splnění určitých podmínek, a fakticky tak doložit k příslušné žádosti o vydání územního rozhodnutí o jedno stanovisko (jímž bude splnění podmínky stanovené ÚPO osvědčeno) více, je vůči investorovi, respektive tomu, kdo zamýšlí požádat o vydání územního rozhodnutí a realizovat v území určitý záměr, stanovena povinnost nad rámec zákona. Opatření obecné povahy, včetně územního plánu, přitom může v souladu s výše uvedeným zákonné povinnosti pouze konkretizovat a nikoliv nově stanovit či rozšiřovat. Z těchto důvodů krajský úřad přistoupil ke zrušení slovního spojení „prokázání investorem“ a dále této části citovaného textu: „Pro účely posouzení přípustnosti staveb, zařízení nebo způsobu užívání pozemků v jednotlivých plochách kategorie „podmíněně přípustné využití“ je příslušný orgán MMO oprávněn vyžádat si od investora stavby (změny stavby, zařízení, změny využití území), další podklady (např. hlukovou, rozptylovou, dopravní studii, architektonické začlenění stavby do území atd.) nutné k tomuto posouzení.“ To, co má být přílohou či podkladem žádosti podle stavebního zákona, případně postupy vedoucí k realizaci záměru v území, může určit pouze stavební zákon, příp. jeho prováděcí vyhlášky. Ten, kdo má v úmyslu realizovat v území určitý stavební záměr má povinnost požádat o územní rozhodnutí. V územním řízení je posuzován mimo jiné i soulad s územním plánem. Jakákoliv povinnost osvědčovat soulad s územním plánem vyjádřením vydaným mimo proces územního řízení nebo předkládat jiné, než zákonem stanovené podklady a přílohy žádosti o vydání územního rozhodnutí, je povinností nad rámec zákona. Zákonné povinnosti žadatele o územní rozhodnutí, stejně jako výčet a seznam příloh a podkladů předkládaných společně s žádostí o vydání územního rozhodnutí, nemůže územní plán nijak rozšiřovat, protože to je úkolem pouze zákona. Předmětem územního plánu je regulace území. Nemůže jím být stanovení povinností vůči jeho adresátům.

b) Neurčité nastavení způsobu posouzení podmíněně přípustných záměrů

Krajský úřad nemůže konstatovat soulad řešení ÚPO s právními předpisy ani v dalších částech kapitoly Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití. Krajský úřad vychází ze základních požadavků na určitost a srozumitelnost opatření obecné povahy jako jednoho z druhů správních aktů. Opatření obecné povahy je nadáno do jisté míry normativní povahou co do neurčitého okruhu jeho adresátů, které tedy z povahy věci nelze nijak druhově, resp. jakýmkoliv jiným způsobem konkretizovat, a individuální povahou co do svého předmětu, tedy v případě územního plánu samotné regulace území v celém jejím rozsahu. To znamená, že na rozdíl od adresátů, musí být předmět územního plánu vymezen dostatečně jasně a konkrétně.

Podle ust. § 43 odst. 1 vymezí územní plán vedle dalšího také zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy určené ke změně stávající zástavby ... a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. V příloze č. 7 pak prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. upřesňuje, že v územním plánu se stanoví podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (...), popřípadě podmíněně přípustného využití. Jestliže tedy dle stavebního zákona územní plán stanoví podmínky pro využití ploch a koridorů, a k tomu může v souladu s prováděcí vyhláškou využít různé kategorie přípustnosti, neznamená to, že v kategorii „podmíněně přípustné využití“, kterou vyhláška stanoví nad rámec povinného obsahu regulace podmínek pro využití ploch, lze upravit veškeré zbytkové záměry s povinným posouzením jejich přípustnosti v samostatném procesu, aniž by byla definována jasná kritéria, podle kterých bude záměr posuzován. Takovéto řešení nelze považovat za naplnění zákonného obsahu územního plánu, který má být jasný a srozumitelný, a způsob využití ploch různými typy záměrů (v jakémkoliv jejich poměru) musí postavit najisto.

Proto krajský úřad musí tímto zrušujícím rozhodnutím obsáhnout i tyto části citovaného textu: „Vzhledem k tomu, že jejich způsob zapojení do území je individuální, liší se podle konkrétního záměru a lokalizace pozemku na území města, nelze jej taxativně předpisem předurčit a jejich umístění je nutno vždy posoudit individuálně, ve vztahu k místním podmínkám a okolní stávající nebo plánované zástavbě. ... Rozhodující pro posouzení jsou výlučně hlediska urbanistická. Předmětem urbanistického posouzení nemusí být pouze hledisko prostorové, ale i takové, které může mít vliv na vhodnost umístění záměru v území, například hledisko hygienické, dopravní, vodohospodářské, ochrana životního prostředí, architektonické apod.“ Podle takto nastavených kritérií si nelze představit, jakým způsobem by měl žadatel o územní rozhodnutí odůvodňovat soulad záměru v kategorii podmíněně přípustné využití s územním plánem, aniž by tomuto předcházelo individuální vyhodnocení a vyjádření příslušného správního orgánu, vydané podle těchto zcela neurčitě stanovených kritérií. Takto obecně a nejednoznačně stanovená kritéria pro vyhodnocení přípustnosti záměru nelze považovat za souladná s právními předpisy, jimiž by byl konkrétně, určitě a srozumitelně naplněn vyhláškou a zákonem stanovený obsahový rámec územního plánu.

Přestože ÚPO uvádí, že tyto záměry a způsob jejich zapojení do území nelze taxativně předpisem předurčit, u většiny ploch s rozdílným způsobem využití této kategorie využívá a zařazuje do ní několik konkrétních záměrů. Pro plochu bydlení byly např. do kategorie podmíněně přípustných záměrů zařazeny záměry, jako jsou individuální rekreační objekty, objekty pro chov hospodářských zvířat, občanská vybavenost, bytové domy, penziony, sběrný dvůr, výroby a služby nesnižující kvalitu prostředí, zahrádkové osady, sakrální stavby a stavby pro náboženské účely, stavby pro reklamu. U všech těchto záměrů lze za tak obecně nastavené regulace tohoto způsobu využití velmi obtížně předvídat, jakým způsobem bude vlastně jejich přípustnost posuzována, z jakých hledisek, s jakými podklady, a s jakým výsledkem. Nejenže tedy je vymezení kategorie v kontextu takto širokých hledisek a podkladů posouzení zcela nekonkrétní, ale s ohledem na celý citovaný text příslušné kategorie je zcela v rukou příslušného posuzujícího správního orgánu, který má prostřednictvím ÚPO výslovný pokyn posuzovat tyto záležitosti individuálně.

Krajský úřad znovu opakuje, že soulad s územním plánem má být schopen vyhodnotit projektant a rámcově i investor ještě před jakýmkoliv formalizovaným vyhodnocením správního orgánu (který si navíc může sám „zvolit“, ze kterých hledisek a podle jakých podkladů příslušný záměr posoudí), což úprava ÚPO v příslušné části neumožňuje. Takto extenzivní regulaci lze považovat nejen za úpravu nejasnou a nesrozumitelnou, ale také za úpravu, již je porušena zásada zákazu libovůle a rovného zacházení jak vůči případným investorům majícím v úmyslu realizovat v území záměr uvedený v kategorii záměrů podmíněně přípustných, ale zejména také ostatním dotčeným osobám, které mají mít právo se proti řešení podmínek pro funkční využití ploch

v procesu pořizování územního plánu bránit, nicméně při současné úpravě nelze vůbec předvídat, jaké záměry územní plán umožňují a jaké nikoliv.

Aby se krajský úřad vyhnul pouhému negativnímu konstatování, proč vymezení kategorie podmíněně přípustných záměrů odporuje právním předpisům a trpí neurčitostí, nekonkrétností a vůči adresátům ÚPO také určitou nepředvídatelností jejího vyhodnocení, chtěl by zdůraznit požadavek na podobu územních plánů a jejich řešení umožňující jejich aplikaci. V případě, že se zpracovatel územního plánu rozhodne „nepovinně“ kategorie podmíněně přípustného využití pro svou regulaci využít, musí nepochybně, jasně a určitě nastavit, pod jakou podmínkou lze pro záměry v této kategorii příslušnou plochu využít. V obecné rovině současný ÚPO nastavuje tuto podmínku tak, že tyto záměry nejsou a nebudou v rozporu s hlavní funkcí území. Takto nastavená podmínka sama o sobě dává úřadu vedoucímu územní řízení i adresátům územního plánu určitý prostor, jak jednotlivý záměr posoudit, mantinely tohoto vyhodnocení jsou z této podmínky patrné (nepochybně si např. lze představit, kdy by mohly stavby pro chov hospodářských zvířat funkci bydlení narušit). Jestliže by prostor pro posouzení splnění této podmínky zpracovatel územního plánu zúžil, musel by tak učinit nikoliv vytvořením kompetence Magistrátu města Ostravy každý záměr z těchto nejrozumnějších hledisek a s nejrozumnějšími podklady individuálně posoudit s „právem veta“, tzn. možností říci, zda je záměr přípustný či nikoliv, ale prostřednictvím velmi důkladného odůvodnění hlavních funkcí jednotlivých ploch. Jak pro zpracovatele dokumentace pro územní řízení, adresáty územního plánu, ale zejména i samotný stavební úřad by pak byl prostor pro uvážení, zda záměr funkci území naruší či nikoliv, jednoznačně definovaný a závěry všech těchto subjektů způsobilější vzájemné konfrontace.

c) Stanovení kompetence (rozšíření pravomocí) opatřením obecné povahy

Jestliže tedy nechá územní plán určitou kategorii takto otevřenou, a upraví nad rámec zákona kompetenci správního orgánu doplnit regulaci podmínek využití plochy svým uvážením v závislosti na tom, jaké budou mít investoři konkrétní představy o využití území, nelze takovéto řešení připustit ani s ohledem na zásadu výkonu veřejné správy pouze na základě zákona (ničím jiným, než zákonem, nelze správnímu orgánu vytvářet kompetence). To, že územní plán stanoví podmínky pro využití ploch je nutno vykládat tak, že určí, jaké záměry v území realizovat lze (tzv. pozitivní vymezení), jaké záměry v území realizovat nelze (tzv. negativní vymezení) a příp. jaké záměry lze realizovat za splnění určitých, konkrétně definovaných, podmínek. Podle této regulace musí být možné vyhodnotit soulad záměru s územně plánovací dokumentací (v první fázi investorem, pak projektantem, a konečně v územním řízení stavebním úřadem), aniž by předtím bylo vydáváno jakékoliv vyjádření nebo jiný úkon, v němž by Magistrát města Ostravy splnění podmínek u podmíněně přípustného záměru v ploše „z urbanistických a jiných hledisek“ vyhodnocoval. Přitom podle řešení zvoleného v ÚPO by samotnému vyhodnocení souladu s územně plánovací dokumentací, které je v pravomoci stavebního úřadu v územním řízení, muselo u podmíněně přípustných záměrů a de facto jakýchkoliv ostatních záměrů v jednotlivých kategoriích neuvedených předcházet ještě vyjádření Magistrátu města Ostravy. Ze samotného textu ÚPO v příslušné části vyplývá, že tento přístup je zcela záměrný, kdy jeho snahou je založit možnost posoudit přípustnost záměrů včetně toho, zda vůbec mají být do této kategorie zařazeny, v každém případě do budoucna zvlášť. Tento způsob neurčité regulace s vytvořením kompetence vydávat ad hoc vyjádření, které budou podkladem pro následné vyhodnocování souladu s územně plánovací dokumentací, je dostatečně široké, aby mohlo být jako záměr přípustný dle uvážení Magistrátu města Ostravy vyhodnocen záměr jakýkoliv, a zároveň dostatečně úzké, aby byla Magistrátem města Ostravy ve vyjádření vydávaném podle ÚPO možnost realizace téhož záměru zároveň ve stejné ploše i vyloučena.

Z těchto důvodů krajský úřad přistoupil ve výše citovaném textu také ke zrušení procesních částí, ve kterých je ÚPO svěřena správním orgánům kompetence nad rámec pravomoci a působnosti vymezené právními předpisy:

„Posouzení splnění kritérií stanovených pro využití jednotlivých ploch v kategorii „podmíněně přípustné využití“ je v působnosti a pravomoci orgánu MMO - určeného organizačním řádem MMO ve znění platném a účinném ke dni nabytí účinnosti ÚPO, který rozhoduje v rámci výkonu přenesené působnosti svěřené statutárnímu městu Ostrava příslušnými obecně závaznými právními předpisy. ... Příslušný orgán MMO si jako jeden z podkladů, na základě kterého posoudí splnění podmínky, vyžádá vždy vyjádření záměrem dotčeného městského obvodu. Na základě těchto podkladů posoudí splnění stanovené podmínky. ... Dojde-li na základě posouzení k závěru, že podmínka stanovená pro kategorii „podmíněně přípustné využití“ je splněna, lze tento záměr v dané ploše stanoveného způsobu využití umístit jako záměr, který je s ÚPO v souladu. V opačném případě se na záměr pohlíží jako na záměr, který je v rozporu s ÚPO.“

Kromě toho, že tímto řešením ÚPO upravuje kompetenci Magistrátu města Ostravy posoudit, zda byly naplněny podmínky pro umístění záměru v kategorii „podmíněně přípustné využití“ samostatně (tzn. mimo územní řízení, v němž má teprve být ověřováno vyhodnocení souladu s územně plánovací dokumentací obsažené v dokumentaci pro územní řízení), aniž by bylo jasné stanoveno, jaké záměry do této kategorie spadají, stanoví také pravomoc městským obvodům se k těmto záměrům vyjadřovat. Toto vyjádření, které by městské obvody nevydávaly na základě zákona, ale na základě ÚPO, by bylo podkladem vyjádření, v němž by příslušný orgán MMO ověřoval a rozhodoval o splnění podmínek pro umístění záměru v kategorii podmíněně přípustného využití se závěrem, zda dle jeho urbanistického vyhodnocení záměr v dané ploše umístit lze či nelze. V obou případech považuje krajský úřad úpravu ÚPO za vytvoření kompetence nad rámec působnosti vymezené stavebním zákonem a přistoupil k jejich zrušení.

d) Neurčité vymezení záměrů, které mají být posuzovány jako záměry v podmíněně přípustné využití

Kromě toho, že z pohledu zákonnosti nemůže obstát procesní ustanovení, které by v určité části svěřovalo jakémukoliv správnímu orgánu kompetenci, či upravovalo rozsah, v jakém má být uplatňována, nad rámec zákona (srov. ust. § 2 odst. 2 správního řádu, zásada zákonnosti a povinnost uplatňovat pravomoc pouze a jenom k těm účelům, k nimž byla správnímu orgánu zákonem svěřena, a pouze v rozsahu, v jakém mu byla svěřena), nelze ponechat v platnosti ani tu část výše citovaného textu, ve které se hovoří o posuzování záměrů, které nejsou uvedeny v žádné z kategorií možného využití vymezených ploch. Tímto vymezením dává totiž ÚPO do rukou Magistrátu města Ostravy individuální posouzení přípustnosti jakéhokoli záměru a v rámci tohoto možnost určit, zda bude takový záměr posouzen v kategorii záměrů podmíněně přípustných nebo nepřípustných. Do kategorie podmíněně přípustných záměrů tak mohou být řazeny kromě těch vyjmenovaných i záměry jakékoliv jiné, u kterých však na rozdíl od záměrů vyjmenovaných nedošlo k projednání v rámci pořizování územně plánovací dokumentace. Krajskému úřadu tedy nezbylo, než zrušit i tuto část citovaného textu: „V případě, že není stavba, zařízení nebo způsob užívání pozemků podřaditelné pod stavbu, zařízení nebo způsob užívání pozemků, které jsou uvedeny v kategorii hlavní využití, anebo přípustné využití, anebo podmíněně přípustné využití, anebo nepřípustné využití, posoudí věcně příslušný orgán Magistrátu města Ostravy (dále jen MMO), zda je navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků v zásadním rozporu s hlavním (dominantním) způsobem využití předmětné plochy a v případě, že tomu tak je, bude navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků posuzováno z hlediska a kritérií kategorie „nepřípustné využití“ dle bodu Ad 4). V ostatních případech bude navrhované umístění stavby, zařízení nebo způsob užívání pozemků posuzováno z hlediska a kritérií kategorie „podmíněně přípustné využití“ dle bodu Ad 3).“

Jestliže tedy krajský úřad vychází z premisy, že co do vymezení kategorie podmíněně přípustných záměrů je nutno určit, za jaké podmínky, tzn. v jakém případě, je jmenovaný záměr přípustný v území tak, aby podle tohoto vymezení byl projektant a následně v územním řízení stavební úřad schopen určit, zda je záměr s územním plánem v souladu, jediná část textu, která tento požadavek splňuje, je tato: „Zde jsou definovány druhy staveb, zařízení a způsoby využívání pozemků, které nemusí zcela odpovídat hlavnímu (dominantnímu) způsobu využití předmětné plochy. Jedná se o takový způsob využití budov, zařízení a ploch, která nejsou pro tuto plochu typická, či běžná, ale mohou se v těchto plochách vyskytovat. Jsou to takové způsoby využití, která za určitých okolností mohou území vhodně doplnit, především z pohledu různorodosti a komplexnosti služeb. Tyto druhy staveb, zařízení a způsoby využívání pozemků lze v území umístit pouze tehdy, bude-li splněna podmínka pro podmíněně přípustné využití. Podmínkou pro jejich umístění v předmětné ploše daného způsobu využití je, že nejsou a nebudou v rozporu s hlavní funkcí území. Jejich poloha, množství, kapacita a charakter sice mohou území ovlivnit, nesmí však narušit hlavní (dominantní) využití a charakter plochy daného způsobu využití.“ To, zda ke splnění této podmínky v případě konkrétního záměru došlo a způsob, jakým bude posouzeno, je na správním orgánu, který povede příslušné územní řízení. K tomu, aby byl soulad s územním plánem v územním řízení vyhodnocen, nemůže správní orgán po žadateli požadovat předložení jakýchkoliv jiných podkladů, než jaké mu jsou stanoveny právními předpisy.

e) Celkové shrnutí bodu 2. odůvodnění rozhodnutí

Krajský úřad si je vědom, že odůvodnění jeho rozhodnutí v této části vychází ve značné míře z obecných ustanovení upravujících povahu veřejné správy a formy její činnosti, včetně charakteru správních aktů při ní vydávaných, což může činit text tohoto odůvodnění zcela srozumitelný při určité míře právní erudice. V tomto ohledu je však nutno respektovat veškerá východiska právní úpravy územního plánu. Těmito jsou samozřejmě zákonná úprava procesu vedoucího k jeho vydání, obsažená z převážné části ve stavebním zákoně, právní úprava jeho věcného obsahu, kterou také obsahuje stavební zákon ve znění prováděcích vyhlášek, a právní úprava formy, v jaké je územní plán vydáván, která předurčuje obsah územního plánu po té formální stránce, a vymezuje základní východiska nazírání na něj a výkladu konkrétních ustanovení. Pokud by měl krajský úřad odůvodnění svého rozhodnutí v této části vyložit stručnou a široce uchopitelnou formou, nezbylo by než konstatovat, že územní plán je v příslušné části rušen, protože vymezuje vůči svým adresátům povinnosti nad rámec zákona, obsahuje procesní ustanovení, na základě kterých vytváří Magistrátu města Ostravy kompetenci vydat vyjádření mimo zákonnou úpravu, stanoví neurčitě záměry, které takto posouzeny být mají, a především hlediska a podklady, podle kterých k tomuto posouzení má dojít. Územní plán je opatřením obecné povahy, jehož předmětem má být určitá regulace území. Kdokoliv s úmyslem vyvíjet v tomto území aktivitu by měl být v situacích stanovených stavebním zákonem schopen prostřednictvím projektanta stavebnímu úřadu, v jehož působnosti je vedení územního řízení, předložit dokumentaci, v níž vyhodnotil soulad s územně plánovací dokumentací, aniž by tomuto zhodnocení další procesní kroky a úkony vůči správním orgánům a naopak. Jestliže územní plán přenáší regulaci určité (navíc ne zcela jasně vymezené) kategorie záměrů z jeho materie do rukou správního orgánu, který v této části regulaci doplní zcela individuálním způsobem vůči individuálnímu žadateli, nelze takovéto řešení připustit, protože se jedná o řešení neurčité, nepředvídatelné a popírající formu závazného správního aktu, v jaké je územní plán vydáván.

3. Vymezení zastavitelné plochy B 268 v k. ú. Stará Plesná

Již v rámci usnesení o zahájení přezkumného řízení ze dne 4. 3. 2015, č. j. MSK 27703/2015, krajský úřad vyslovil pochybnost o souladu ÚPO s právními předpisy v části, která je také předmětem jednoho z obdržených podnětů, v níž je vymezená zastavitelná plocha B 268 v k. ú. Stará Plesná a vypořádána související námitka a

připomínka. K vymezení předmětné plochy došlo v návrhu územního plánu až po prvním veřejném projednání, a to z podnětu pořizovatele.

Požadavek na vymezení zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech byl předmětem námítky č. 197 uplatněné v rámci prvního veřejného projednání ~~zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech~~ a společnosti ~~zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech~~. Tato námitka byla ve smyslu ust. § 52 odst. 3 stavebního zákona vyhodnocena jako námitka opožděná, tedy taková, která byla uplatněna později, než sedm dnů ode dne veřejného projednání. V rámci námítky žádají její podatelé o zařazení jmenovaných pozemků, popř. části těchto pozemků, do funkčního využití „bydlení individuální“ z původní „orné půdy“. Důvodem má být snaha o zhodnocení daného území a další rozvoj městského obvodu Plesná. Podatelé dále poukazují na jejich *dohodu s vedením městského obvodu*, v rámci které by v nově vymezené zastavitelné ploše bylo vybudováno parkoviště pro potřeby místního hřbitova, kostela a úřadu, a dopravní napojení pro stávající rodinné domy, k nimž je v době uplatnění námítky vyřešen příjezd po kapacitně nevyhovující komunikaci. Dalším přínosem pro obyvatele obce by bylo vybudování nového plynovodu, který by byl napojen na stávající řád a mohl jej tak posílit. V oblasti ochranného pásma plynovodu mají podatelé v úmyslu vybudovat pro místní obyvatele přírodní park. Konečně je v době podání námítky dle podatelů se zástupci městského obvodu projednávána možnost využít území pro občanskou vybavenost ve formě dětského hřiště, restaurace, domu služeb, popř. jiným způsobem. Dále podatelé upozorňují na nedostatečné možnosti výstavby rodinných domů v příslušné lokalitě. Uvádějí, že v městském obvodu Plesná je nyní vymezeno několik větších lokalit určených pro bydlení individuální, výstavba v nich však je omezena nemožností dosáhnout konsenzu vlastníků jednotlivých pozemků ohledně výstavby inženýrských sítí a komunikací. To neplatí o podatelích této námítky, kteří jsou ve shodě a chtějí vytvořit hodnotný projekt, který se stane ozdobou městského obvodu. Zastavovací studie, která vznikla po jednáních s představiteli městského obvodu, je k námitce připojena.

Tato námitka byla pořizovatelem vyhodnocena tak, že se k ní nepřihlíží, nicméně s velmi podrobným následujícím odůvodněním, ze kterého vyplynuly změny, které jsou nyní předmětem přezkumu, a které byly provedeny z podnětu pořizovatele. Pořizovatel v odůvodnění vypořádání námítky uvádí, že posoudil navrhovanou změnu využití s ohledem na ochranu zemědělského půdního fondu, která je promítnuta v ust. § 4 písm. a) a b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon ZPF“). Z tohoto ustanovení pořizovatel cituje, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky atd. Jestliže má dojít k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno zejména co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, a zejména odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu. Pořizovatel dále uvádí, že respektoval ust. § 5 odst. 1 zákona ZPF. Podle tohoto ustanovení je nutno právě zásady ochrany ZPF respektovat i při územně plánovací činnosti a odůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Důsledky řešení na ZPF musí být odůvodněny. Kromě toho pořizovatel odkazuje také na metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze ZPF. K předmětným pozemkům uvádí, že se nacházejí ve II. a III. třídě ochrany, kdy změnou v navrhovaném rozsahu by došlo k neúměrnému rozšíření zastavitelné plochy (cca. 17 ha) do volné krajiny. Odnětí půdy II. třídy ochrany je v rozporu s citovanou metodikou. Z těchto důvodů pořizovatel posoudil možnost využít pro rozvoj městského obvodu pouze část dotčených pozemků (cca 1/5 původně navržené výměry) zařazených do III. třídy ochrany. Pořizovatel uvádí, že nezastavěné a nedostatečně využitě nezemědělské pozemky zaujímají v lokalitě minimální výměru. Tyto pozemky navrhovanému záměru nevyhovují. Navrhovaným záměrem nemá dojít k výraznému narušení původní krajiny ani k narušení jejich funkcí. K významnému dotčení by nemělo dojít ani u hydrologických a odtokových poměrů a dalších, v odůvodnění vypořádání námítky citovaných, aspektů. Navíc má dojít k rozšíření sítě

účelových komunikací. Z těchto důvodů pořizovatel dovodil, že toto omezení v podobě návrhu rozvoje městského obvodu není v rozporu s ust. § 4 zákona ZPF. V ostatních okrajových částech území města Ostravy, kde se v budoucnu počítá s rozšiřováním ploch pro výstavbu rodinných domů, se nacházejí plochy I. a II. třídy ochrany, a proto tyto části nejsou pro vymezování zastavitelných ploch vhodné. Zastavění předmětné plochy (vydání prvního územního rozhodnutí) ÚPO z důvodu chybějící veřejné infrastruktury podmínil zpracováním územní studie, která bude řešit *komplexní prostorové řešení území, veřejnou infrastrukturu, veřejná prostranství a upřesnění lokalizace parkovacích objektů. Územní studie musí zohlednit zejména koncepci uspořádání krajiny, blízkost prvků ÚSES a prostupnost krajiny pro volně žijící organismy i pro člověka.* V závěru této části ÚPO pořizovatel shrnuje, že s projektantem a určeným zastupitelem z vlastního podnětu vyhodnotili navržené řešení a došli k závěru, že jedna část lépe vyhovuje koncepcím stanoveným ÚPO, a proto zvolili předmětné řešení.

V rámci opakovaného veřejného projednání uplatnilo *Námítku proti úpravě č. 197 Nového Územního plánu Ostravy* Statutární město Ostravy, městský obvod Plesná (dále jen „městský obvod“). V ní starosta městského obvodu s poukazem na zmocnění usnesením zastupitelstva uvádí, že s návrhem na vyhovění námitce č. 197 nesouhlasí. Městský obvod Plesná je příměstským obvodem, charakteristickým rodinnou zástavbou, která přirozeně navazuje na stávající komunikační strukturu obce. Jak tehdejší územní plán, tak i územní plán nově pořizovaný obsahuje dostatek odpovídajících zastavitelných ploch, které vývoj městského obvodu umožňují. Tyto stávající zastavitelné plochy je městský obvod v budoucnu schopen doplňovat nezbytnou infrastrukturou. Za této situace je záměrem městského obvodu zastavitelné plochy nerozšiřovat do doby, než budou zastavěny ty stávající. Na větší rozvoj není městský obvod připravený a to zejména s ohledem na stávající dopravní a technickou infrastrukturu, občanskou vybavenost atd., které svou kapacitou předpokládanému rozvoji při navrženém řešení neodpovídají. Tyto kapacity městský obvod nebude budoucnu rozšiřovat. Další rozšiřování zastavitelných ploch tedy městský obvod odmítá jako nekoncepční. Dále má za to, že úprava naruší urbanistický obraz města, neboť rozšiřuje zástavbu do volné krajiny, čímž mění ráz sídla, a že v daném místě chybí odpovídající infrastruktura. Pro danou lokalitu není vyřešena dopravní obslužnost (stávající komunikace je svou propustností již na hranici kapacity). Závěrem městský obvod opakuje, že rozvojových ploch je v současné době v příslušné lokalitě vymezen dostatek.

Pořizovatel vyhodnotil tuto námitku jako připomínku, protože městský obvod není vlastníkem pozemků p. č. 763/2, 763/23, 763/28 a 763/29 v k. ú. Stará Plesná, tzn. pozemků, na kterých je plocha B 268 vymezena. K samotnému vyhodnocení obsahu připomínky pořizovatel uvedl, že je ve všech částech řešena podmínkou územní studie pro vydání prvního územního rozhodnutí v příslušné zastavitelné ploše. Ta musí prověřit náročnost zabezpečení odpovídajících kapacit veřejné infrastruktury vzhledem k ostatním potenciálně ovlivněným zastavitelným plochám v území. Na základě tohoto prověření má být stanoveno pořadí provádění změn v území (etapizace výstavby). Územní studie musí být zpracována na celé vymezené území, nebo jeho ucelenou část. V případě řešení části území určí pořizovatel v zadání povinnost zpracovat základní urbanistickou koncepci uspořádání území pro celé vymezené území, zejména vyřešení návaznosti dopravní a technické infrastruktury. Následně pořizovatel poukazuje na stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany ZPF, který s navrženým řešením projevil souhlas. Po posouzení připomínky pořizovatel s projektantem došli k závěru, že ÚPO připomínkovanou problematiku řeší vyčerpávajícím způsobem v podmínkách pro zpracování územní studie, a proto připomínce nevyhověl. Na základě tohoto výsledku projednání tedy zůstala zastavitelná plocha B 268 v k. ú. Stará Plesná vymezená.

Krajský úřad, poté co obdržel podnět městského obvodu, který nesouhlasí s vymezením plochy, vypořádáním opožděné námitky a vypořádáním jeho vlastní připomínky (podrobně viz úvodní část tohoto odůvodnění), přezkoumal předmětné řešení a shledal jeho rozpor s právními předpisy spočívající v nedostatečném (tzv.

nepřezkoumatelnost) a z části, s ohledem na zcela odlišné vypořádání téhož požadavku jiného subjektu, i zmatečném odůvodnění (tzv. nesrozumitelnost). Přitom požadavek na relevantní zdůvodnění územního plánu ve všech jeho částech, zastavitelné plochy nevyjímaje, vyplývá zcela jednoznačně z úpravy opatření obecné povahy obsažené ve správním řádu, a byl mnohokrát i předmětem správní judikatury a jejích výtek (k tomuto srovnej např. nedávný rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 67 A 15/2014, jehož předmětem je sice změna, nicméně i v obecné rovině lze z odůvodnění tohoto rozsudku vyčíst požadavky na odůvodnění řešení územního plánu velice konkrétní a podrobné).

Nejprve považuje krajský úřad za nutné se vyjádřit k napadené části – zastavitelné ploše B 268, s ohledem na impuls k jejímu vymezení. Samotné tezi spočívající v možnosti pořizovatele upravit návrh územního plánu na základě jeho projednání „z vlastní iniciativy“, která je v územním plánu promítnuta na několika místech, nelze v obecné rovině nic vytknout. Stejně tak nelze zpochybnit ani vyhodnocení uplatněné námitky jako námitky opožděné, tedy takové, o které se nerozhoduje. S čím se však krajský úřad ztotožnit nemůže, je úvaha, že tímto způsobem může pořizovatel fakticky vyhovět námitce, ke které přitom ze zákona přihlížet neměl. To, že pořizovatel může v procesu pořizování, resp. jeho některých etapách činit úpravy ex officio, nemůže prolomit jiné ustanovení příslušné části stavebního zákona, podle kterého se k opožděným námitkám a připomínkám nepřihlíží. Jestliže by zákonodárce měl v úmyslu zachovat možnost vyhovět námitkám, resp. o nich rozhodnout, i v případě, že byly uplatněny po zákonem stanovené lhůtě, musela by tuto volbu dalšího postupu zakládat samotná zákonná formulace (např. „pořizovatel nemusí přihlídnout“). Z tohoto pohledu se jeví jako velmi nešťastné vyhodnocení opožděné námitky nazvané *Odůvodnění rozhodnutí o námitce*, ale i to, že, jak zjistil krajský úřad ze spisové dokumentace procesu pořizování, byly změny vyvolané opožděnými námitkami předložené dotčeným orgánům jako rozhodnutí o námitkách, přestože se jednalo o změny z moci úřední samotného pořizovatele a projektanta. Tyto skutečnosti samy o sobě nemusely znamenat pochybení způsobující nezákonnost samotného opatření obecné povahy, nicméně v kontextu celé této části rozhodnutí je krajský úřad považoval za nutné zmínit.

Co se týče samotných možností pořizovatele do návrhu územního plánu v procesu jeho projednávání z moci úřední zasahovat (např. v důsledku skutečností uvedených v opožděných námitkách), toto oprávnění je nutno vykládat v kontextu zásady, že jakákoliv působnost správního orgánu může být vykonávána pouze na základě zákonného zmocnění a v zákonem stanoveném rozsahu. Jestliže má pořizovatel v procesu pořizování iniciovat v návrhu jakékoliv změny, mělo by to vyplývat z jemu svěřené kompetence, odpovídat jejímu rozsahu resp. vycházet ze zákonných požadavků pořizovateli svěřených. Nahlédneme-li do zákonné úpravy řízení o územním plánu až do jeho vydání (ust. § 52 a 53 stavebního zákona), zjistíme, že pořizovatel vyhodnotí výsledky projednání (o včas uplatněných námitkách rozhoduje, připomínky a stanoviska vyhodnocuje), a pokud je potřeba, upraví návrh. V této fázi pořizovatel také přezkoumává soulad návrhu s Politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací kraje, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

Jakákoliv úprava, která nevyplývá z rozhodnutí o námitce nebo vypořádání připomínky nebo stanoviska, musí vyplývat z citovaného výčtu činností svěřených pořizovateli v této fázi pořizování, a s ohledem na to být i náležitě odůvodněna. Lze si velmi dobře představit např. situaci, kdy v námitce, která je sice opožděná a pořizovatel k ní nepřihlídně a nerozhodne o ní, je obsaženo upozornění na rozpor určité řešení s ustanoveními stavebního zákona nebo prováděcích vyhlášek. Pořizovatel se na základě této opožděné námitky tedy dozví o skutečnosti, kterou je povinen „vědět“ a řešit z moci úřední, i kdyby na ni podatel neupozornil a pořizovatel by na ni přišel např. podrobnou revizí návrhu územního plánu před jeho předložením zastupitelstvu k vydání. Za obdobný

případ lze požadovat také situaci, kdy pořizovatel rozhodne o námitce, které vyhoví, zahrne určitý pozemek do zastavitelné plochy, a z hlediska urbanistických a architektonických hodnot (cíle a úkoly územního plánování) dovodí, že je nutné do plochy zahrnout i pozemek vedlejší, přičemž zájem na této úpravě z uvedených důvodů převažuje nad zájmem na ochraně nezastavitelného území, protože ta by např. za stávajícího uspořádání stejně nebyla účelná. Protože každá úprava návrhu musí být odůvodněna, pořizovatel musí v takových případech uvést, proč ze své moci úřední, tzn. z pozice někoho, kdo dozírá na zákonnost a plnění cílů a úkolů územního plánování, příslušnou změnu činí. Požadavek na odůvodnění změny návrhu nemůže být zhojen tím, že pořizovatel prověřil požadavek obsažený v opožděné námitce ve snaze jí i přes to, že o ní formálně nerozhoduje, vyhovět. Úprava návrhu z podnětu pořizovatele musí být takřka vždy (pokud se nejedná o úpravu čistě formální) odůvodněná uvedením do souladu s právními předpisy, nadřazenou dokumentací nebo cíli a úkoly územního plánování.

Krajský úřad se při posouzení změny, kterou provedl pořizovatel z moci úřední, zaměřil především na to, zda byla tato změna odůvodněna, přičemž zjistil, že celé odůvodnění této úpravy je koncipováno jako odůvodnění toho, proč změna v příslušném rozsahu neporušuje právní předpisy a zájmy chráněné dotčenými orgány, ale samotný důvod, proč pořizovatel k vymezení plochy pro individuální bydlení v příslušné lokalitě přistoupil či odkaz na právní úpravu, ze které by požadavek na takovéto řešení vyplýval, z odůvodnění patrně není. Jediným náznakem důvodu vymezení nové zastavitelné plochy je, že dojde k rozšíření sítě účelových komunikací, a že se jedná o návrh rozvoje obce. Jinak se pořizovatel omezuje na odůvodnění, proč nedojde k porušení právních předpisů na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, ostatních zvláštních právních předpisů, a uvádí, že ostatní zastavitelné plochy v předmětné lokalitě nejsou pro tento záměr vhodné. Krajskému úřadu není zcela jasné, z čeho pořizovatel dovodil, že vymezením plochy pro bydlení v rodinných domech dojde k rozšíření sítě účelových komunikací, když dopravní řešení v této lokalitě má být teprve předmětem studie, a také s přihlédnutím k tomu, že podle ust. § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. musí být stavební pozemky vždy napojeny na veřejně přístupnou komunikaci. Vybudování komunikací se nepochybně podmínkou pro případnou budoucí výstavbu, s případným rozvoje obce nebo části obce, není zřejmá žádná souvislost. Jestliže pořizovatel hovoří o rozvoji obce, jedná se o pouhé tvrzení, které není podloženo žádnými argumenty. Krajský úřad zdůrazňuje, že základním cílem územního plánování je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, a to tak, aby byl zachován vyvážený poměr mezi ochranou životního prostředí, hospodářským rozvojem a soudržností obyvatel. Z tohoto nelze dovodit, že zájmy územního plánování, které nepochybně pořizovatel při své činnosti hájí a šetří, lze omezit na vymezování ploch pro bydlení, protože zrovna tak je pořizovatel povinen šetřit zájmy plynoucí z dalších dvou pilířů udržitelného rozvoje. Právě proto je pak v konkrétní rovině dále ve stavebním zákoně obsažen např. požadavek na odůvodnění a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a nemožnosti využít ty dosavadní tak, aby nedocházelo k neúčelnému zastavování území a zabírání volné krajiny pouze ve prospěch soukromého zájmu individuálního investora. Jestliže tedy pořizovatel přistoupí k vymezení zastavitelné plochy pro individuální bydlení z vlastního podnětu (vycházející ze zákonných požadavků), nemůže obstát prosté odůvodnění této iniciativy rozvojem obce, protože stejně tak důležitý je aspekt environmentální a ochrana volné krajiny. To, že řešení, které je z nějakého důvodu navrženo, pak v konfrontaci s dalšími veřejnými zájmy ob stojí, je až další fáze, která následuje poté, co se pořizovatel na základě nějakého zákonného požadavku po veřejném projednání vůbec rozhodl předmětnou úpravu provést.

Vedle absence odůvodnění samotného podnětu pořizovatele pak krajský úřad musí konstatovat i nesrozumitelnost vypořádání námítky a v něm obsažených úvah, a to především vůči vypořádání požadavku na vymezení zastavitelné plochy v příslušné lokalitě, který pořizovatel obdržel před pořizováním nového územního plánu, a jehož vyhodnocení je také součástí ÚPO (textová část odůvodnění). K této vadě, která má za následek zmatečnost vypořádání jak opožděné námítky, tak i samotného požadavku na vymezení nové zastavitelné

plochy, se krajský úřad vyjadřoval již v usnesení o zahájení přezkumného řízení, nicméně z důvodu jistoty svá zjištění nyní opakuje. Na straně 61 textové části odůvodnění ÚPO se nalézá vypořádání požadavku č. 90 žadatele společnosti [REDAKCE] na zařazení pozemků p. č. 761/9, 763/3, 761/6, 763/38, 763/37, 763/1, 761/7, 763/34, 763/2, 763/23, 763/29, 763/28, 763/39 v k. ú. Stará Plesná do plochy „bydlení individuální“. Pořizovatel tomuto požadavku nevyhověl a v odůvodnění mimo jiné uvedl, že *...Na území k. ú. Stará Plesná je již vymezeno velké množství ploch se způsobem využití „Bydlení v rodinných domech“, převážně v J a JZ části území, které nebyly do současné doby zastavěny. Urbanistická koncepce vymezena novým územním plánem pouze doplňuje plochy bydlení v návaznosti na již vymezené plochy v jižní a jihozápadní části a to formou proluk nebo ploch přestavby (bývalý zemědělský areál). Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území a zajistit vyvážené využití a prostorové uspořádání území. Z důvodu velkého přebytku ploch určených k zastavění v této městské části, a z důvodu ochrany přírodních hodnot nebylo požadavku vyhověno...* Konfrontace vymezení nových zastavitelných ploch v této lokalitě z podnětu pořizovatele s citovaným odůvodněním zamítnutí požadavku společnosti [REDAKCE] činí příslušné části ve smyslu jejich odůvodnění nesrozumitelné a zmatečné, protože oba závěry si odporují.

Konečně se krajský úřad nemůže ztotožnit ani s vypořádáním připomínky městského obvodu. Přestože tedy městský obvod ve své připomínce namítá, že v zájmu jeho rozvoje vymezení nových zastavitelných ploch pro individuální bydlení není, protože je jich v této lokalitě již dostatek, a že v navrhovaném rozsahu bude obtížně řešitelná jejich technická a dopravní obslužnost, pořizovatel vyhodnotil tuto připomínku pouhým poukazem na požadavek zpracování územní studie. Ta se však bude zabývat urbanistickým, dopravním a technickým řešením uvnitř vymezené zastavitelné plochy. Její dopravní a technické napojení na stávající území musí být řešeno územním plánem, který ji vymezuje, a to buď návrhem nového řešení, nebo odůvodněním možnosti využití stávajících kapacit. Stejně tak odůvodnění vymezení nové zastavitelné plochy ve vztahu k nemožnosti využít plochy stávající (v tomto případě obecně pro individuální bydlení a nikoliv pro jednotlivý záměr velkého investora) je předmětem územního plánu a ne až případné studie. Krajský úřad navíc zdůrazňuje, že podmínění využití území zpracováním a zaevidováním územní studie trvá pouze 6 let a poté je území využitelné bez omezení (viz. strana 35 textové části ÚPO).

Na základě uvedeného nemohl krajský úřad učinit jiný závěr, že v částech týkajících se vymezení zastavitelné plocha B 268 v k. ú. Stará Plesná je nutno ÚPO zrušit.

4. Vyjádření pořizovatele a otázka ochrany práv nabytých v dobré víře

Co se týče vyjádření pořizovatele, které krajský úřad obdržel společně s vyžádanými spisy a podklady, a které krajský úřad podrobně popisuje v úvodní části odůvodnění tohoto rozhodnutí, krajský úřad se se závěry v něm uváděnými neztotožňuje. Pořizovateli nemůže přisvědčit v tom, že v kategorii „podmíněně přípustné využití“ je stanovena podmínka, jejíž splnění má být přezkoumáno až v rámci příslušného správního řízení. V územním řízení je totiž posuzován a projektantem vyhodnocován soulad s územně plánovací dokumentací (územní plán, zásady územního rozvoje a příp. regulační plán). Ten v daném případě může být co do stanoveného využití ploch (krajský úřad podotýká, že se nejedná o jedinou část územního plánu, s níž je v územním řízení vyhodnocován soulad) shledán u záměru, který není vyjmenován v žádné z kategorií, příp. je uveden v kategorii podmíněně přípustné využití, pouze v případě, kdy Magistrát města Ostravy vydá vyjádření potvrzující prokázání investorem soulad záměru s hlavní funkcí plochy. S myšlenkou pořizovatele, že tato úprava ÚPO je pouhým odkazem na úpravu zákonnou, kterou nijak nerozšiřuje, se nelze ztotožnit, a to ani

v tom smyslu, že by se jednalo o odkaz na pravomoc vydávat územně plánovací informaci dle ust. § 21 stavebního zákona. Územně plánovací informací je předběžná informace o podmínkách využívání území. Stavební zákon v rámci tohoto postupu nezmocňuje správní orgán, který územně plánovací informaci vydává, aby na základě velmi široce nastavených hledisek a na základě nejrozumnějších podkladů, které si pro tyto účely může od investora vyžádat (zákonným podkladem žádosti dle ust. § 21 stavebního zákona určitě není např. hluková studie, kterou v příslušné části zmiňuje ÚPO), vyhodnocoval, zda záměr v ploše nenaruší její hlavní funkci. Toto totiž musí být jasně a srozumitelně nastaveno v územním plánu pro účely územního řízení, a správní orgán v územně plánovací informaci, k níž si samozřejmě vyžádat nad rámec žádné další podklady nemůže, žadateli pouze sdělí (zopakuje), jaké podmínky jsou pro daný záměr v území nastaveny. Podle ÚPO by tedy musel investorovi sdělit, že v kategorii podmíněně přípustné využití musí investor nejprve prokázat, že jeho záměr je v souladu s hlavní funkcí, což stvrdí Magistrát města Ostravy svým vyjádřením. Nic víc dle ust. § 21 stavebního zákona učinit nemůže.

K argumentaci pořizovatele ohledně vymezení zastavitelné plochy v Plesné je nutno uvést, že krajský úřad při svých úvahách nepopřel ani vyhodnocení samotné námitky jako námitky opožděné, ani to, že některé úpravy lze samozřejmě provést z podnětu pořizovatele, aby byl zajištěn soulad vydaného opatření obecné povahy s právními předpisy, nadřazenou územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování atd. V daném případě má však krajský úřad za to, že samotná úprava a důvod, proč k ní pořizovatel přistoupil, není řádně zdůvodněna, zvláště s přihlédnutím k tomu, že na jiných místech odůvodnění jsou vůči stejné lokalitě závěry zcela opačné. Dle krajského úřadu nelze vymezení nové zastavitelné plochy, mimo jiné i z hlediska její potřeby a nemožnosti využít zastavitelné plochy dosavadní, odůvodnit souhlasem dotčeného orgánu, a zhodnocením, že nebudou porušeny zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Takovéto odůvodnění by mohlo být dostatečným, jestli by jím mělo být odůvodněno vyhovění námitce, samotný podnět pořizovatele k vymezení nové zastavitelné plochy jím však bez dalšího odůvodnění být nemůže. To, jestli již bylo zahájeno pořizování změny ÚPO, jejímž předmětem je vypuštění lokality ze zastavitelných ploch, není pro posouzení zákonnosti ÚPO relevantní, protože výsledek nelze předvídat, stejně jako není relevantní to, jestli je z těchto důvodů v příslušné lokalitě stavební uzávěra. I v této části považuje krajský úřad rozpor ÚPO s právními předpisy za prokázaný.

Dle ust. § 94 odst. 4 správního řádu správní orgán zastaví přezkumné řízení, jestliže dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Toto ustanovení se aplikuje přiměřeně i na přezkum opatření obecné povahy. V daném případě, přestože krajský úřad zahájil přezkumné řízení usnesením, které bylo řádně vyvěšeno na úřední desce, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebyla žádná újma, kterou by mohlo způsobit zrušení ÚPO v příslušných částech, nikým namítnuta, přičemž krajskému úřadu není známa ani z jeho úřední činnosti. Krajský úřad proto neshledal důvody pro postup podle ust. § 94 odst. 4 správního řádu.

Krajský úřad proto na základě výše uvedeného rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, tzn. že zrušil ÚPO v části kapitole Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití a v části, ve které je vymezena zastavitelná plocha B 268 v k. ú. Stará Plesná.



Poučení

Přezkumné řízení vedené o opatření obecné povahy má specifický charakter. Není správním řízením, nýbrž postupem obdobným postupu při vydávání opatření obecné povahy, pro který se uplatňuje část šestá správního řádu (závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 85 ze dne 14. 12. 2009, dostupný na webových stránkách www.mvcr.cz). Osoby dotčené přezkumným řízením nemají postavení účastníků řízení.

Vzhledem ke specifickému charakteru přezkumného řízení vedeného o opatření obecné povahy se nelze, analogicky podle § 173 odst. 2 správního řádu, proti shora uvedenému usnesení odvolat. Přezkumné řízení opatření obecné povahy je specifickým postupem podle části šesté správního řádu a usnesení o zastavení přezkumného řízení se oznamuje veřejnou vyhláškou postupem podle § 173 odst. 1 správního řádu.



JUDr. Marta Wroblowská
vedoucí odboru zemního plánování,
stavebního řádu a kultury

Sniegoňová
Po dobu nepřítomnosti zastoupena
Ing. Pavlínou Sniegoňovou
vedoucí oddělení stavebního řádu

Rozdělovník

1. Ke zveřejnění veřejnou vyhláškou:

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor vnitra a krajský živnostenský úřad - zde

2. Na vědomí:

Statutární město Ostrava, Prokešovo nám. 8, Ostrava