



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyň JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

navrhovatele: **Ing. K. P.**
zastoupený advokátem JUDr. Alešem Ondrušem
sídlem Bubeníčková 502/42, Brno

proti
odpůrci: **obec Nový Šaldorf-Sedlešovice**
sídlem Nový Šaldorf 167, Nový Šaldorf-Sedlešovice
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýľem
sídlem Kotlářská 29, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Nový Šaldorf-Sedlešovice vydaného dne 22. 5. 2019 pod č. j. U228/2019-Z8, týkající se vymezení zastavitelné plochy Z-XI,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. j. U228/2019-Z8, Územní plán Nový Šaldorf-Sedlešovice, vydané Zastupitelstvem obce Nový Šaldorf-Sedlešovice dne 22. 5. 2019, se ruší v textové a grafické části vymezující plochu Z-XI, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Navrhovatel se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhá zrušení části výše specifikovaného opatření obecné povahy – územního plánu obce Nový Šaldorf-Sedlešovice. Konkrétně brojí proti nově vymezené zastavitelné ploše Z-XI (Znojmo – Louka).
2. Ke své aktivní legitimaci uvedl, že je vlastníkem rodinného domu se zahradou nacházejícího se v zástavbě okolních samostatně stojících rodinných domů (pozemek p. č. 492/10, jehož součástí je stavba č. p. X, a p. č. X v k. ú. X). Má za to, že vydaným opatřením obecné povahy byla zásadním způsobem zkrácena jeho práva jako vlastníka pozemků a staveb vymezením nové zastavitelné plochy Znojmo – Louka.
3. První oznámení o veřejném projednání návrhu opatření obecné povahy bylo zveřejněno na úřední desce odpůrce dne 11. 6. 2018. Veřejné projednání se uskutečnilo 16. 7. 2018. Na základě změny ve vymezení hranice katastrálních území X a X došlo dne 25. 2. 2019 k opakovanému veřejnému projednání návrhu opatření obecné povahy, do něhož bylo mj. začleněno nové zastavitelné území Z-XI (Znojmo – Louka), které se nachází na polních pozemcích tvořících součást zemědělského půdního fondu. Proti vymezení této nové zastavitelné plochy podal navrhovatel námitky, kterým v rozhodnutí o námitkách nebylo vyhověno (viz část OVP/N1). Navrhovatel rovněž upozornil na skutečnost, že předmětné zastavitelné území bylo do územního plánu veřejně projednaného již 16. 7. 2018 přidáno dodatečně, aniž by občané byli v oznámení o opakovaném veřejném projednání výslovně upozorněni na tuto zásadní změnu územně plánovací dokumentace.
4. V podaných námitkách navrhovatel uváděl, že vymezení nového zastavitelného území Z-XI nerespektuje urbanistické uspořádání stávající zástavby a svými bezprostředními vlivy zasahuje do okolních domů a jejich zahrad. Nejsou dodrženy územní regulativy z jiných částí územního plánu (např. část I. 3. 1) a dochází k negativním vlivům na architektonický ráz lokality, obytné prostředí, kvalitu životního prostředí a na dopravní obslužnost v obci. V území má vzniknout až 70 rodinných domů, které mají charakter příměstského sídliště. Vytvoří se nové sídlo v krajině bez ohledu na zachování krajinného rázu obce, což odporuje § 4 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Finanční záměr stavebníka na co největší ekonomickou výtěžnost pozemků nemůže být nadřazen nad nároky občanů na kvalitní bydlení, což dokládá i odborné posouzení vypracované Ing. arch. M. H. Navrhovatel je přesvědčen, že jeho námitky byly vypořádány zcela nedostatečně. Odpůrce neodůvodnil namítané rozpory navrhovaného územního plánu se stávající územně plánovací dokumentací, vlastní urbanistickou koncepcí a dalšími zákonnými předpisy.
5. Dále upozornil na vnitřní rozpor textu schváleného opatření obecné povahy. V bodě I. 3. 2. je uvedeno, že se vymezuje 10 zastavitelných ploch, které jsou označeny Z-I až Z-X. V připojené tabulce je však uvedeno 11 zastavitelných ploch, přičemž tou poslední z nich je sporná plocha Z-XI. Tento zásadní nedostatek podle navrhovatele způsobuje neplatnost zahrnutí zastavitelného území Z-XI do územního plánu odpůrce.
6. Změna územního plánu v části Z-XI nijak nezodpovídá dopady tohoto řešení na ochranu zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“). Pouhý odkaz na skutečnost, že území již

bylo zahrnuto v Územním plánu Znojmo jako zastavitelná plocha č. 74 je zcela nedostačující. Předmětem napadeného opatření obecné povahy je konkrétní změna územního plánu obce Nový Šaldorf-Sedlešovice, do níž je zastavitelné území nově zahrnuto. Na území obce je vymezeno 7 jiných zastavitelných území se zahájenou výstavbou. Pořizovatel nové územně plánovací dokumentace by se měl řídit aktuálními potřebami obce a zásadami ochrany zemědělského půdního fondu a navrhnout řešení, jež je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější. Plocha Z-XI kopíruje hranice pozemku p. č. X, který je ve vlastnictví soukromého investora. V rozhodnutí o námitkách odpůrce obecně uvedl, že navrhovatel nemá veřejné subjektivní právo na ochraně zemědělského půdního fondu a že Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, ve stanovisku ze dne 4. 3. 2019 uvedl, že návrh opatření obecné povahy není v rozporu se základními zásadami ochrany zemědělského půdního fondu. To považuje navrhovatel za nedostatečné. Odkaz na stanovisko krajského úřadu nemůže nahradit podrobné zdůvodnění předpokládaných dopadů navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond. Stejně tak nepřipadné je odeprání práva na ochranu zemědělského půdního fondu navrhovateli. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že vlastníkům přísluší vyjádřit se k navrhovanému funkčnímu využití území (např. rozsudek č. j. 4 As 281/2018-41, nebo usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017-264).

7. Navrhovatel upozornil rovněž na nevhodné napojení zastavitelného území Z-XI na stávající síť místních komunikací. Napojení je nedostatečné a může zásadně ohrozit dopravní situaci v obci i na silnici I/38. Připojení na stávající síť pozemních komunikací nevyhovuje požadavkům bezpečného užívání staveb, ani požadavkům na bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Nesplňuje rovněž požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky dle normy ČSN 7366110 (příjezdové komunikace spadající do skupiny C „Obslužné komunikace“ musí mít šířku každého z pruhů aspoň 2,75 m). Místní komunikace na ulici Blatná, která představuje hlavní příjezd k lokalitě, má šířku o 0,2 metrů menší, než požaduje norma, navíc je křižovatkou nerovnoměrnou s omezenými výhledovými koridory. Již v současnosti je intenzita dopravy v dané lokalitě na hranici kapacity. Místní dopravní situace navíc fakticky vylučuje dopravu stavebních materiálů na výstavbu v dané lokalitě vozidly těžšími než 3,5 tuny bez porušení dopravních předpisů. V případě existence této zástavbové lokality musí dojít k zásadnímu přepracování kapitoly I. 4. 1., která zahrnuje koncepci dopravní infrastruktury. Zpracovatel územního plánu se podle navrhovatele nedostatečně seznámil s dopravní situací.
8. Závěrem navrhovatel zopakoval, že územní plán vymezuje 7 rozvojových lokalit určených k trvalému bydlení (plochy Z-I, Z-IIa a IIb, Z-IIIb, Z-IV, Z-V, Z-VI a Z-VIII). Vedle těchto lokalit o celkové výměře 24,22 ha byla schválena výstavba rodinných domů v lokalitě Znojmo – Louka (Z-XI) o výměře 2,884 ha na volných polních pozemcích. Je však zřejmé, že jakékoli potřeby obce na její rozvoj jsou dostatečně uspokojeny ve zmíněných sedmi zástavbových lokalitách. Nová lokalita je uzpůsobena developerskému záměru společnosti OSP, s. r. o., která se již před devíti lety snažila na daném území prosadit výstavbu příměstského sídliště pro zhruba 70 typizovaných řadových domů. Je neakceptovatelné, že zatímco v ostatních lokalitách je územním plánem vymezena plocha Br nebo Bz, u lokality Z-XI jde o plochu s rozdílným způsobem využití v lokalitě: plochy bydlení B. Takové funkční vymezení je velmi neurčité a neodpovídá dosavadnímu faktickému způsobu využívání zemědělských pozemků. Přímá negativa schválené změny územního plánu spočívají v tom, že na jednom malém místě bude koncentrováno až 200 osob

v objektech příměstského typu dostatečně neregulovaných územním plánem, místní komunikace nezvládnou nápor dalších 140 automobilů, kapacita vodovodu a kanalizace nemusí unést takovéto připojení a vlastníci dalších stavebních pozemků budou do budoucna znevýhodněni, neboť komplex vyčerpá kapacitu sítí.

9. Navrhovatel proto požádal, aby soud zrušil část napadeného opatření obecné povahy v bodě I. 3. 2. Vymezení zastavitelných ploch – Z-XI Plocha bydlení B 2,884 a další části opatření obecné povahy, kde je zastavitelné území Z-XI zmiňováno.

II. Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil právo obcí na samosprávu, do něhož spadá schvalování územně plánovací dokumentace. Poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé. Zásah přitom musí být přiměřený závažnosti důvodů, přičemž poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud v rozhodnutí vyjádřit.
11. Pro případ vyhovění návrhu odpůrce poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2019, č. j. 79 A 6/2014-193, týkající se územního plánu města Olomouce, v němž byla zrušena část územního plánu s ročním odkladem od vydání rozhodnutí. Podle odpůrce by soud v případě vyhovění návrhu měl aplikovat § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), a poskytnout mu dostatečně dlouhou dobu pro přijetí nové regulace.
12. Odpůrce nezpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatele. Uvádí však, že existuje veřejný zájem na realizování výstavby v ploše Z-XI, která byla v územním plánu řádně vymezena a odůvodněna. Regulace nebude mít negativní vliv na navrhovatele.
13. K procesu pořizování územního plánu podotkl, že o pořízení územního plánu bylo rozhodnuto v roce 2012. Návrh územního plánu byl poprvé veřejně projednán 16. 7. 2018. Poté došlo ke změně obecní a katastrální hranice mezi k. ú. X a k. ú. X. Regulované území se tak rozšířilo o plochu Z-XI, což bylo důvodem pro opakování veřejného projednání dne 25. 2. 2019. Navrhovatel proti návrhu funkční regulace plochy Z-XI podal námitky, které pořizovatel vypořádal v rozhodnutí o námitkách. Napadený plán byl vydán 22. 5. 2019. Navrhovatel v podaném návrhu vychází z námitek uplatněných v průběhu pořizování územního plánu a nepřináší nová tvrzení, která by pořizovatelem nebyla zohledněna.
14. K obecným tvrzením ohledně nerespektování místního uspořádání zástavby odpůrce zdůraznil, že předmětná plocha ze tří stran navazuje na stávající zástavbu a využívá stávající technickou a dopravní infrastrukturu, která je pro připojení plochy dostatečně kapacitní. Urbanistická struktura stávajícího zastavěného území je respektována. Jen v omezeném okruhu případů lze ztotožnit stávající využívání plochy s funkční regulací provedenou územním plánem. Územní plán neznemožňuje dosavadní využívání území k zemědělským účelům, toliko nabízí jiné možné funkční využití plochy do budoucna.
15. Není rovněž pravdou, že by regulace předmětné plochy nerespektovala kvalitu prostředí. Územní plán v dané ploše požaduje vymezení veřejného prostranství a nad rámec obecné regulace platné pro ostatní plochy bydlení předepisuje min. 50 % zastoupení zeleně na stavebním pozemku (I. 6. 3.). S odkazy navrhovatele na stanovisko Ing. arch. H. odpůrce

nesouzní. Žádný právní předpis mu neukládá měnit návrh regulace územního plánu podle přání navrhovatele, architektů či jiných odborníků. Regulace byla vedena snahou zachovat stávající obraz území při jeho udržitelném rozvoji. Vypořádání s názory navrhovatele, resp. Ing. arch. H. v rozhodnutí o námitkách lze považovat za dostatečné.

16. K tvrzenému formálnímu nedostatku spočívajícímu v nesprávnosti úvodní věty části I. 3. 2 odpůrce uvádí, že se jedná o zjevnou chybu spočívající v tom, že nebyla upravena uvozovací věta výčtové tabulky po doplnění jedenácté zastavitelné plochy. V kontextu navazující tabulky, která obsahuje výčet ploch, jakož i v kontextu zbytku regulace je toto pochybení zcela marginální a nemůže znamenat neplatnost zahrnutí zastavitelné plochy do územního plánu. Je nade vší pochybnost zřejmé, že plocha Z-XI je součástí regulace.
17. Zpochybňuje-li navrhovatel zábor zemědělského půdního fondu, odpůrce odkazuje na orgán ochrany ZPF a logiku převzetí zastavitelné plochy z jedné územně plánovací dokumentace do druhé územně plánovací dokumentace v důsledku změny hranice obce a katastrálního území. Orgán ochrany ZPF vyslovil dne 4. 3. 2019 souhlas se zahrnutím předmětné plochy do zastavitelného území, neboť ochrana této plochy z hlediska územně plánovací dokumentace byla prolomena již jejím zahrnutím do územního plánu města Znojma jako zastavitelné plochy č. 74. Tato skutečnost stavebníka nezbavuje v navazujících řízeních žádat o odnětí konkrétní plochy ze ZPF, zaplatit poplatek a splnit povinnosti spojené se skryvkou ornice. To bylo navrhovateli sděleno v rozhodnutí o námitkách, jakož i fakt, že mu jako fyzické osobě nenáleží chránit zemědělskou půdu. Ochranu ZPF zajišťuje orgán k tomu určený.
18. Konkrétní dotčení navrhovatele lze podle odpůrce spatřovat až u námitek týkajících se dopravní obslužnosti předmětné lokality. Navrhovatel vlastním šetřením zjistil, že příjezdová komunikace plochy Z-XI nedosahuje v některých místech šířky 5,5 m. Pokud by však nahlédl do katastru nemovitostí a koordinačního výkresu II/2, zjistil by, že příjezdová komunikace vede po veřejném prostranství ve vlastnictví odpůrce, které umožňuje dostatečné rozšíření komunikace. Rovněž navazující prostor na pozemku parc. č. X v k. ú. X je ve vlastnictví města Znojma, což vyvrací pochybnost o tom, že nová zástavba nemůže být řádně dopravně obsloužena. Norma ČSN 736110 je normou používanou v navazujících řízeních, která není závazná pro územní plánování. Domáhá-li se navrhovatel úpravy stávajícího stavu pozemní komunikace, neslouží pro komunikaci takového požadavku předmětné soudní řízení. Územní plán neřeší umísťování konkrétních staveb, pouze vytváří plochy a koridory pro jejich umístění. V daném případě je zřejmé, že obec vlastní dostatečné veřejné prostranství pro realizaci přiměřeného dopravního napojení, aby nedocházelo k ohrožení plynulosti dopravy a aby byla zachována bezpečnost účastníků provozu. S námitkami navrhovatele ohledně dopravního napojení se odpůrce v rozhodnutí o námitkách dostatečně vypořádal. Navíc odpůrce s vlastníkem předmětné lokality aktivně jedná a usiluje o to, aby v případě zastavení plochy došlo ke zbudování kvalitní infrastruktury, která by byla převedena do vlastnictví odpůrce.
19. Pokud navrhovatel uvádí, že územní plán obsahuje dostatek zastavitelných ploch určených k bydlení a že výstavbou dojde k nárůstu osob žijících v dané lokalitě, k nárůstu dopravy a k vyčerpání kapacity sítí, tato tvrzení nejsou ničím podložena. Při projednávání územně plánovací dokumentace nebylo ze strany vlastníků technické infrastruktury zjištěno potenciální vyčerpání kapacit. Námitky v tomto směru nebyly vzneseny. Stávající veřejná prostranství umožní zatížení deklarované navrhovatelem (až 200 osob). Navíc silniční

správní orgán ani Policie ČR z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu proti předmětné ploše nevystoupili. Pro vyvrácení pochybností oslovil odpůrce soudního znalce Ing. M. R., který zpracoval posouzení dopravy v souvislosti s výstavbou v předmětné ploše. Ten konstatoval, že dopravní připojení plánované lokality je možné po místních komunikacích s tím, že bude potřebné zajistit vynucení dodržování dopravních předpisů, aby nedocházelo k nepřípustnému parkování vozidel na místních komunikacích, které by ohrozilo plynulost dopravy. Z dopravního posouzení plyne, že zástavba předmětné lokality nebude mít na navrhovatele negativní vliv v rozsahu, jehož trpění by po něm nebylo možné spravedlivě požadovat.

20. S ohledem na vše uvedené odpůrce shrnul, že navrhovatel neprokázal nezákonnost územně plánovací dokumentace. Skutečnost, že územní plán nekonvenuje zájmům navrhovatele, nemůže být důvodem pro jeho zrušení. Navrhl proto, aby soud návrh zamítl a přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení.

III. Replika navrhovatele

21. V replice ze dne 5. 5. 2020 navrhovatel doplnil, že dne 18. 12. 2019 zahájil Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby, na žádost OSP, spol. s r. o. pod sp. zn. SMUZN Výst.606/2020-Pe územní řízení ve věci Novostavba - rodinné domy SO 01 včetně dopravní a technické infrastruktury, technická a dopravní infrastruktura - dešťová kanalizace - vsaky, SO 03 kanalizace splašková, SO 04 vodovod, SO 06 veřejné osvětlení 1. etapa, SO komunikace - "RD X", X, X, na pozemcích parc. č. X (ostatní plocha), parc. č. X (ostatní plocha), parc. č. X (orná půda) a parc. č. X (ostatní plocha), vše v katastrálním území X a parc. č. X (ostatní plocha) v katastrálním území X. Dle záměru investora má v dané lokalitě vzniknout celkem 64 rodinných domů na ploše velikosti 2,8 ha, aniž by zde byla plánována jakákoli občanská vybavenost, což je zřejmé z vizualizace plánované výstavby. Nedostatečná dopravní obslužnost vyplývá z připojené fotodokumentace.
22. Podle navrhovatele je zřejmé, že změna územního plánu v rozsahu plochy Z-XI byla připravena pro realizaci stavebního záměru investora. Do předmětného řízení podalo 50 občanů obce připomínky a 4 občané námítky z obdobných důvodů, z jakých bylo zahájeno nynější soudní řízení (nerespektování krajinného rázu lokality, nedostatečná dopravní obslužnost, zhoršení pohody bydlení, nadbytečnost výstavby apod.). Zůstane-li územní plán v platnosti bez dostatečných územních a dopravních regulativů, může v dané lokalitě probíhat neregulovatelná výstavba městských sídlišť. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 2/2008-42, podle něhož je úkolem územního plánování harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku.
23. Navrhovatel nesouhlasí se způsobem, jakým odpůrce bagatelizuje dopady územního plánu na krajinný ráz a stávající sídelní strukturu. Je nutné zdůraznit, že předmětná část obce byla vybudována od roku 2000 výhradně z prostředků občanů, kteří zde realizovali individuální výstavbu a financovali výstavbu inženýrských sítí. Vždy se jednalo o zcela klidovou část obce, což navrhovatel dokládá leteckými snímky. Územní plán tento klidový charakter části obce zcela mění a umožňuje výstavbu příměstského sídliště na pozemcích o minimální výměře, což bude mít kritický dopad na místní kvalitu bydlení. Shledá-li soud argumentaci navrhovatele nedůvodnou, dojde fakticky k legalizaci stavebního záměru investora.
24. Za zásadní je nutné považovat rovněž změnu přístupu odpůrce ke stavebnímu záměru investora. Na zasedání 6. 2. 2019 schválilo Zastupitelstvo obce Nový Šaldorf-Sedlešovice

podmínky pro investora k případné výstavbě. Podmínky byly schváleny těsně před termínem nového veřejného projednání, proto se řada občanů domnívala, že výstavba proběhne v souladu se stanovenými podmínkami a že nedojde ke zhoršení situace v obci. V doplněném územním plánu se však objevilo vymezení zastavitelného území Z-XI, aniž by bylo respektováno zastupitelstvem odmítnuté napojení plochy z ulice X bez schválené dopravní regulace a bez zajištění veřejných prostranství a klidových zón. K tomu navrhovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1462/2008 Sb., podle něhož soud brání jednotlivce před excesy územního plánování a nedodržením zákonných mantinelů. Takovým excesem je zahrnutí nové zastavitelné plochy Z-XI bez dostatečných regulativů do územního plánu, což přímo odporuje usnesení zastupitelstva č. 138/2019.

25. V daném případě nebylo v rozporu s § 18 stavebního zákona dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, o čemž svědčí množství námitek podaných proti územnímu plánu i podávání připomínek proti záměru investora v navazujícím řízení. Záměrem navrhovatele není bránit výstavbě v předmětné lokalitě. Územní plán však musí respektovat specifika daného území a chránit místní krajinu. Jedná o okrajovou část obce, na kterou navazují volné polní pozemky. Není žádoucí, aby masivní příměstskou zástavbou došlo ke splynutí tradiční vinařské vesnice s městem Znojmo. Územním plánem předpokládané využití zastavitelného území Z-XI nechrání ani nerozvíjí přírodní, kulturní ani civilizační hodnoty území, ani nechrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života místních obyvatel.

IV. Ústní jednání

26. Při ústním jednání dne 14. 5. 2020 účastníci setrvali na svých stanoviscích obsažených v předchozích písemných podáních.
27. Navrhovatel zdůraznil, že jde o přizpůsobení územního plánu developerskému záměru a že nebyly přijaty takové regulativy, které by zabránily masivní výstavbě bez veřejného prostranství a občanské vybavenosti. Na území obce existují další zastavitelná území určená k výstavbě. Předmětná plocha sice přiléhá ke Znojmu, ovšem i samostatnost obce Nový Šaldorf-Sedlešovice je důležitá. Dodal, že investor se o zastavění plochy snaží již od roku 2009, ovšem územní rozhodnutí byla vždy zrušena. Proti výstavbě obecně v dané lokalitě navrhovatel nebrojí, klíčová je však hustota zástavby.
28. Odpůrce při jednání podotkl, že navrhovateli jde spíše o změnu regulace, aby dosáhl vyššího podílu zeleně na dané ploše, resp. začlenění veřejného prostranství. Je však důležité zohlednit, že v současnosti se na předmětné ploše nacházejí polní pozemky. Podotkl, že bylo vydáno územní rozhodnutí pro záměr 32 rodinných domů. Námitky navrhovatele by proto měly směřovat do tohoto řízení. Územní plán neřeší podrobnosti jako dopravní napojení či kruhové objezdy. Obec měla zájem o začlenění plochy do svého území, aby mohla regulovat využití plochy, stát se účastníkem navazujících řízení, jakož i z důvodu daňové výtěžnosti.
29. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl listinné důkazy navržené navrhovatelem a odpůrcem vyjma těch, které již byly obsahem správního spisu. Vzhledem k tomu, že mezi účastníky řízení nebylo sporné, že navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. X, jehož nedílnou součástí je stavba č. p. X, a p. č. X v k. ú. X, soud neprováděl dokazování výpisem z katastru nemovitostí prokazujícím tuto skutečnost.

30. Na návrh navrhovatele soud provedl k důkazu listiny přiložené k replice z 5. 5. 2020, konkrétně fotodokumentaci dopravní situace (viz č. l. 258 a 264-267 soudního spisu), letecké snímky lokality z let 2006, 2012, 2015 získané z portálu mapy.cz (č. l. 259-261), výpis usnesení přijatých na 5. zasedání Zastupitelstva obce Nový Šaldorf-Sedlešovice konaného dne 6. 2. 2019, konkrétně usnesení č. U 138/2019 – Z5 (viz č. l. 262-263), oznámení Městského úřadu Znojmo, odbor výstavby, o zahájení územního řízení z 3. 2. 2020, č. j. MUZN 13709/2020 pro stavbu „Novostavba – rodinné domy SO 01 včetně dopravní a technické infrastruktury, technická a dopravní infrastruktura – dešťová kanalizace – vsaky, SO 03 kanalizace splašková, SO 04 vodovod, SO 06 veřejné osvětlení 1. etapa, SO komunikace – “RD Nový Šaldorf”, Nový Šaldorf-Sedlešovice, Nový Šaldorf“ (č. l. 254-255), sdělení Městského úřadu Znojmo, odboru výstavby, o možnosti seznámení s podklady rozhodnutí z 20. 4. 2020, č. j. MUZN 40765/2020 (č. l. 256), vizualizací záměru na výstavbu novostaveb rodinných domů (č. l. 257). Dokazování bylo provedeno rovněž listinou předloženou navrhovatelem při jednání – výpisem z textové části Územního plánu Znojma, z níž plyne způsob využití zastavitelné plochy č. 74 (č. l. 269).
31. K návrhu odpůrce soud provedl dokazování Posouzením dopravy v souvislosti s plánovanou výstavbou rodinných domů v X zpracovaného Ing. M. R., Ph.D. dne 13. 8. 2019 (č. l. 213-234), smlouvou o smlouvě budoucí kupní uzavřenou mezi odpůrcem a společností OSP, spol. s r. o. včetně příloh (č. l. 235-239) a územním rozhodnutím vydaným Městským úřadem Znojmo, odbor výstavby, dne 12. 5. 2020, č. j. MUZN 33401/2020, jímž bylo rozhodnuto o umístění výše citované stavby rodinných domů.

V. K podmínkám řízení před soudem

32. Předtím, než soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, zabýval se naplněním podmínek řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého soudního řádu správního existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101 b s. ř. s.
33. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *Územní plán obce Vysoká nad Labem*, body 31, 34 a 37).
34. Navrhovatel svoji aktivní legitimaci k podání návrhu odvozoval z vlastnictví pozemků p. č. X, jehož nedílnou součástí je stavba č. p. X, a p. č. X v k. ú. X. Uváděl, že mezi jeho pozemky a plochou Z-XI (jejíž součástí je např. pozemek X) se nachází pouze místní komunikace p. č. X. Předmětné skutečnosti nebyly mezi účastníky sporné. Soud tedy vycházel z toho, že navrhovatel prokázal vlastnictví nemovitostí sousedících přes místní komunikaci s nově vymezeným zastavitelným územím Z-XI a že věrohodně poukazoval na zkrácení svých subjektivních práv, konkrétně práva vlastnického (čl. 11 Listiny) a práva na příznivé životního prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny). Navrhovatel byl tedy k podání návrhu aktivně legitimován. Ostatně odpůrce v tomto ohledu ani ničeho nenamítal.

35. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu (petitu), neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně uvedl, že se domáhá zrušení toliko části územního plánu týkající se plochy Z-XI. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. (především návrhové body) a je včasný (byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.).
36. Ve věci nebyla spornou ani pasivní legitimace odpůrce, který napadený územní plán vydal, jakož ani skutečnost, že územní plán obce Nový Šaldorf-Sedlešovice představuje opatření obecné povahy [§ 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].
37. Podmínky řízení tak byly v dané věci naplněny, proto soud přistoupil k věcnému přezkumu návrhu.

VI. Posouzení věci soudem

38. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
39. Dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
40. Soud při přezkumu opatření obecné povahy vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterých posouzení opatření obecné povahy spočívá v přezkumu: 1) pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) otázky, zda správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy meze své působnosti, 3) otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, 5) obsahu opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti.
41. Navrhovatel v podaném návrhu nečinil spornými otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, proto přistoupil k přezkumu námitek navrhovatele spadajících do oblastí 3), 4) a 5).

VI. 1) K procesu přijetí OOP

42. Soud ze správního spisu zjistil, že Zastupitelstvo obce Nový Šaldorf-Sedlešovice rozhodlo o pořízení územního plánu dne 26. 3. 2012. Zadání územního plánu bylo zastupitelstvem schváleno 21. 9. 2016. Dne 16. 7. 2018 se konalo veřejné projednání návrhu. Následně byly vyhodnoceny výsledky projednání a došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu. S touto úpravou byly seznámeny dotčené orgány, které k němu vydaly příslušná stanoviska.
43. Dne 11. 7. 2018 došlo k dohodě o změně hranic mezi obcí Nový Šaldorf-Sedlešovice a městem Znojmo. Z ní vyplývá, že z k. ú. X přejde do k. ú. X 7,9556 ha a z k. ú. X do k. ú. X 8,4787 ha s tím, že do návrhu územního plánu X bude z územního plánu města Znojma převzata zastavitelná plocha bydlení a stabilizovaná plocha zemědělská a z návrhu územního plánu X bude oddělena stabilizovaná plocha orné půdy pro zemědělské účely (viz doplnění stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 30. 10. 2018, č. j. JMK 152438/2018). Změna hranic se promítla i do změny průběhu části katastrální hranice mezi k. ú. X a k. ú. X, o čemž rozhodl Katastrální

úřad pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo, rozhodnutím ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. OR-464/2018-713.

44. Veřejnou vyhláškou ze dne 24. 1. 2019 Městský úřad Znojmo oznámil konání opakovaného veřejného projednání návrhu Územního plánu Nový Šaldorf-Sedlešovice, které se mělo uskutečnit 25. 2. 2019. Podkladem pro opakované veřejné projednání byl Seznam částí řešení návrhu ÚP Nový Šaldorf-Sedlešovice změněných od veřejného projednání konaného dne 16. 7. 2018. V něm nebyla výslovná zmínka o zařazení nové zastavitelné plochy Z-XI do územního plánu, nicméně doplnění předmětné zastavitelné plochy do návrhu územního plánu lze podřadit pod bod 14) Změna obecní a katastrální hranice mezi k. ú. X a k. ú. X. Na opakovaném veřejném projednání dne 25. 2. 2019 byli účastníci upozorněni, že do 7 dnů mohou dotčené osoby uplatnit námítky, připomínky či stanoviska k těm částem řešení, které byly měněny po veřejném projednání.
45. Proti vymezení zastavitelného území Z-XI podal navrhovatel po opakovaném veřejném projednání námítky. Uváděl v nich, že navrhovaná plocha nerespektuje hodnoty daného území a narušuje místní krajinný ráz. Dodával, že územní plán nezdůvodňuje dopady řešení na ochranu ZPF v souladu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „ZOZPF“). Poukaz na předchozí zahrnutí plochy v územním plánu města Znojma neobstojí, navíc na území obce je vymezeno dalších 7 zastavitelných území, což je dostatečné. Závěrem brojil rovněž proti způsobu napojení zastavitelného území na stávající síť místních komunikací a zdůrazňoval přetížení kapacity inženýrských sítí.
46. Dne 22. 5. 2019 byl usnesením Zastupitelstva obce Nový Šaldorf-Sedlešovice č. U228/2019-Z8 vydán napadený územní plán. V rozhodnutí o námítkách nebylo námítkám navrhovatele vyhověno (viz strany 23 – 24). Námítky odpůrce rozdělil do dvou rovin: 1) na námítky proti nedostatku zvolených regulativů a 2) na námítky proti konkrétnímu záměru o využití předmětné plochy v navazujícím územním řízení. Konstatoval, že navrhovatel nebrojí proti zahrnutí plochy Z-XI jako plochy pro bydlení, ale požaduje doplnit a rozšířit regulativy, čemuž odpůrce nevyhověl. Neměl rovněž za to, že nová zástavba v ploše Z-XI ohrozí navrhovatele nepřiměřeným zvýšením dopravy či přetížením technické infrastruktury. K porušení ochrany ZPF odpůrce konstatoval, že navrhovateli nepřísluší veřejné subjektivní právo na ochraně ZPF, který není v jeho vlastnictví. Odkázal na stanovisko orgánu ochrany ZPF ze dne 4. 3. 2019, podle něhož není předmětný návrh v rozporu se základními zásadami ochrany ZPF. Důvodnými nebyly shledány ani námítky proti narušení urbanistické koncepce, neboť u plochy Z-XI byl zakotven požadavek na zachování 50 % zeleně ze stavebního pozemku s odůvodněním, že shodná úprava byla obsažena pro danou plochu i v územním plánu města Znojma. Námítky ohledně uvažovaného počtu nových rodinných domů či námítky ohledně dopravního napojení pořizovatel odmítl, Podle něj nebylo přípustné řešit dané otázky při pořizování územního plánu, ale měly být uplatněny až v navazujících řízeních.

VI. 1. A) Vnitřní rozpornost napadeného územního plánu

47. Navrhovatel v prvé řadě upozorňoval na rozpornost vydaného opatření obecné povahy, které v části I. 3. 2 Vymezení zastavitelných ploch uvádí, že došlo k vymezení 10 zastavitelných ploch, nicméně tabulka na str. 13 i další části opatření obecné povahy vymezují 11 zastavitelných ploch.
48. Soud z předloženého správního spisu ověřil, že uvozující věta části I. 3. 2 skutečně hovoří o vymezení „10 zastavitelných ploch“, což není v souladu tabulkou obsaženou níže na

straně 13, v níž jsou vymezeny zastavitelné plochy Z-I až Z-XI, jakož i s částí II. 12. 3 Zdůvodnění urbanistické koncepce, v níž je uvažováno 11 zastavitelných ploch, jakož i např. s částí II. 13 Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na ZPF a PUPFL, zejm. strany 144 – 148, případně s ohledem na grafickou část opatření obecné povahy.

49. Podle soudu je z textové i grafické části opatření obecné povahy zřejmé, že v územním plánu bylo vymezeno 11 zastavitelných ploch (Z-I až Z-XI). Textová i grafická část napadeného opatření obecné povahy jsou ve vzájemném souladu a nevzniká nejistota ohledně dalšího rozvoje regulovaného území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, ve věci *Říčany*). Pokud úvodní věta části I. 3. 2 obsahuje informaci o vymezení „10“ zastavitelných ploch, jedná se o zřejmou chybu při sepisování opatření obecné povahy, která nemá vliv na srozumitelnost či jasnost vydaného územního plánu. I z podaného návrhu je zřejmé, že také navrhovatel si je dobře vědom skutečnosti, že územním plánem bylo vymezeno 11 zastavitelných ploch a brojí proti vymezení jedenácté plochy Z-XI. Zmíněný dílčí nedostatek textové části proto nezpůsobuje nesrozumitelnost vydaného opatření obecné povahy.

50. Tato námitka není důvodná.

VI. 1. B) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

51. Navrhovatel upozorňoval rovněž na nedostatečné (nepřezkoumatelné) vypořádání jeho námitek v rozhodnutí o námitkách.
52. Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti přestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech. Současné však platí, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky by ohrožovaly funkčnost územního plánování, narušily by stabilitu systému územního plánování a právních jistot občanů a znamenaly by nepřipustný zásah do práva na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
53. V předmětné věci dospěl soud k závěru, že kromě nedostatečného vypořádání argumentace navrhovatele o potřebnosti zařazení nového zastavitelného území Z-XI (viz níže část VI. 1. C), způsob vypořádání námitek navrhovatele obsažený v rozhodnutí o námitkách ob stojí. Přestože by vypořádání námitek mohlo být podrobnější, z rozhodnutí o námitkách jsou patrné zásadní úvahy, proč námitkám navrhovatele nebylo vyhověno. Stručnost vypořádání námitek ohledně záboru ZPF byla ovlivněna nesprávným právním názorem odpůrce, že navrhovatel ve vztahu k těmto námitkám nemá aktivní věcnou legitimaci (viz blíže část VI. 2. A. rozsudku); to však samo o sobě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy.

54. Námitka proto není důvodná.

VI. 1. C) Dostatečnost odůvodnění vymezení zastavitelné plochy Z-XI

55. Navrhovatel v podaném návrhu upozorňoval dále na to, že v územním plánu nebyla dostatečně vysvětlena nezbytnost zahrnutí plochy Z-XI.
56. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*
57. Součástí odůvodnění územního plánu je podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona *zejména vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*
58. Z územního plánu vyplývá, že „[r]ozsah zastavitelného území odpovídá potenciálu rozvoje území v dlouhodobém horizontu a vytváří podmínky pro koncepční řešení vazeb rozvojových ploch a stávajícího zastavěného území. V území je upřednostňována složka bydlení s možností podnikatelských aktivit a je v souladu s charakterem předchozího vývoje“ (viz strana 68, část II. 4).
59. K potřebě nových zastavitelných ploch pak územní plán v části II. 11 dodává: „*Současná zastavěná území jsou účelně využita. Platným územním plánem byla pro účely obytné výstavby navržena dostavba proluk v zastavěném území a dále několik rozvojových lokalit. Část těchto území byla od doby schválení územního plánu již zastavěna. Předkládaný územní plán v podstatě respektuje vymezení návrhových ploch platného územního plánu s tím, že jejich velikost a tvar upravuje dle aktuálního stavu území (dle stávajících pozemků, případně dle zpracovaných zastavovacích studií). Návrh respektuje stávající přírodní i technické limity i hodnoty a odpovídá jak poptávce po stavebních pozemcích, tak snaze o její regulaci a přiměřený rozvoj obce. Vzhledem ke zjištěnému (především migračnímu) přírůstku (podle údajů Českého statistického úřadu) v posledních 10 letech lze předpokládat i nadále zájem o bydlení v této lokalitě. Od roku 2007 vzrostl počet obyvatel každý rok o průměrně 51 osob*“ (viz strana 96).
60. Soud má za to, že vymezení zastavitelného území je v územním plánu v obecné rovině dostatečně odůvodněno. Pokud však navrhovatel ve svých námitkách konkrétně brojil proti potřebnosti zahrnutí další zastavitelné plochy Z-XI („*Je zcela zřejmé, že jakékoli potřeby obce Nový Šaldorf-Sedlešovice na její rozvoj jsou dostatečně uspokojeny ve výše označených sedmi lokalitách.*“), měl odpůrce na tuto konkrétní výtku odpovídajícím způsobem v odůvodnění opatření obecné povahy i v rozhodnutí o námitkách reagovat a vysvětlit nezbytnost zahrnutí další zastavitelné plochy do územního plánu. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby (např. rozsudky ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014-48, ve věci *Sibřina*, či ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, ve věci *Špindlerův Mlýn*).
61. Odpůrce navrhovateli konkrétní odpověď na nutnost zahrnutí plochy Z-XI do zastavitelných ploch neposkytl. Vycházel z toho, že přebírá způsob využití dané plochy, který byl obsažen v územním plánu města Znojma, a na argumentaci ohledně nepotřebnosti zahrnutí zastavitelné plochy Z-XI do územního plánu nereagoval. Soud si je vědom toho, že z výše citované judikatury Ústavního soudu vyplývá, že na odůvodnění

rozhodnutí o námitkách (resp. opatření obecné povahy) nelze klást přemrštěné požadavky. Na druhou stranu však platí, že odůvodnění vymezení zastavitelných ploch musí odpovídat požadavkům plynoucím ze stavebního zákona (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, ve věci *Třebechovice pod Orebem*, ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010-102, ve věci *Lipno nad Vltavou*, ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011-107, ve věci *Rokytnice nad Jizerou*). Bylo-li v územním plánu vymezeno 7 dalších ploch nově určených k zastavění a navrhovatel ve svých námitkách upozorňoval, že potřeby obce na další rozvoj jsou zahrnutím ostatních zastavitelných ploch do územního plánu uspokojeny, bylo na odpůrci, aby v intencích výše citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu vysvětlil potřebnost zahrnutí plochy Z-XI do lokalit určených k zastavění. Pokud odpůrce na podkladě konkrétní námitky potřebnost zahrnutí další zastavitelné plochy Z-XI v odůvodnění územního plánu ani v rozhodnutí o námitkách nevysvětlil, je odůvodnění vymezení zastavitelné plochy Z-XI nedostatečné [v rozporu s § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona], z čehož plyne rovněž nedostatečnost (nepřezkoumatelnost) rozhodnutí o námitkách v této části (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Odpůrce se proto dopustil při přijímání opatření obecné povahy závažného procesního pochybení, které má za následek zrušení části územního plánu dle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.

62. Námitka je proto důvodná.

VI. 2) K tvrzenému rozporu opatření obecné povahy s hmotným právem

63. Přestože byla konstatována částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, soud se v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, zabýval i námitkami směřujícími do oblastí 4) a 5), neboť má za to, že se jedná o otázky oddělitelné, které samy o sobě mohou být předmětem soudního přezkumu.

VI. 2. A) Ochrana zemědělského půdního fondu

64. Navrhovatel upozorňoval na nedostatečné, resp. nezákonné odůvodnění opatření obecné povahy ve vztahu k záboru ZPF.
65. Ve vztahu k této námitce je úvodem nutné hodnotit, zda navrhovatel má aktivní věcnou legitimaci k předmětnému okruhu námitek, tedy zda jeho subjektivní práva mohou být dotčena vymezením zastavitelné plochy Z-XI, při němž dojde k zabránění zemědělské půdy ze ZPF.
66. Odpůrce měl za to, že navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace ohledně ochrany ZPF, proto navrhovatelovy námitky v tomto směru v rozhodnutí o námitkách odmítl, aniž by se k nim věcně vyjádřil. Tento postup je však nutno korigovat. Již dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu přiznávala fyzickým osobám právo dovolávat se ochrany ZPF v případech, kdy lokalita dotčená vynětím pozemků ze ZPF úzce souvisela s pozemky ve vlastnictví navrhovatelů (např. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, ve věci *Moravany*, nebo rozsudek ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, ve věci *Zlín-Vršava*). Správnost tohoto závěru byla potvrzena v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019, ve věci *Čestlice*. V něm rozšířený senát vyslovil, že pokud úprava obsažená

v napadené části opatření obecné povahy negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu, tj. např. předpisů o ochraně ZPF (bod 42). Doplnil, že „*veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (...). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy.*“ Je tedy zřejmé, že i nedostatečné či nezákonné odůvodnění vynětí půdy ze ZPF, resp. nezákonnost stanoviska orgánu ochrany ZPF může mít vliv na práva navrhovatele, který přes místní komunikaci sousedí s pozemkem, na němž má být nové zastavitelné území v rozsahu 2,8 ha vymezeno. Změna určení pozemků ze zemědělských na nezemědělské (zastavitelné území) nepochybně může mít negativní vliv na životní prostředí v dané lokalitě.

67. Soud tak nemá pochyb o tom, že navrhovatel má aktivní věcnou legitimaci k námitkám týkajícím se nezákonnosti odůvodnění vynětí pozemků pro plochu Z-XI ze ZPF. Zkoumal proto zákonnost odůvodnění územního plánu ve vztahu k záboru ZPF pro zastavitelnou plochu Z-XI.
68. Z textové části napadeného opatření obecné povahy vyplývají následující skutečnosti.
69. Odůvodnění dopadů na ZPF je obsaženo v části II. 13 Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na ZPF a PUPFL a rovněž v grafické části územního plánu, zejm. výkres II/3 Výkres předpokládaných záborů půdního fondu. Podle odůvodnění územního plánu „*[n]ávrh zastavitelných ploch odpovídá demografickým předpokladům a daným reálným možnostem území. Další plochy budou vymezovány z územních rezerv. Hlavním hlediskem při výběru lokalit k umístění nové zástavby byla snaha soustředit nové plochy v co nejtěsnějším kontaktu se stávajícím zastavěným územím a také připravenost území pro výstavbu (vypracované studie, územní a stavební řízení). Vzhledem k tomu, že ve většině ploch navržených stávajícím územním plánem je zástavba realizována či intenzivně připravována, byly tyto plochy do návrhu nového ÚP převzaty*“ (s. 143). Konkrétně k ploše Z-XI je na straně 146 odůvodnění územního plánu uvedeno: „*Lokalita navazuje na zastavěná území Nového Šaldorfu i města Znojma. Plocha byla součástí katastrálního území Znojmo – Louka a byla k zástavbě navržena již platným územním plánem Znojmo, ve kterém byla označena jako zastavitelná plocha č. 74, určená k individuálnímu bydlení v nízkopodlažních objektech – rodinných domech. Zástavba na části této původní zastavitelné plochy je již realizována a v ÚP Nový Šaldorf – Sedlešovice je zařazena do stabilizovaných ploch bydlení. Nezastavěná část byla zařazena do zastavitelného území Z-XI s využitím pro plochy bydlení. V souladu ÚP Znojmo byl pro tuto plochu ponechán požadavek na podíl zeleně 50% a požadavek na vymezení veřejného prostranství.*“ Celkový zábor ze ZPF tvoří 2,884 ha (orná půda), z toho I. třída ochrany činí 2,596 ha a II. třída ochrany 0,288 ha (viz Tabulka předpokládaných záborů ZPF – úprava po společném projednání, s. 148).
70. Vzhledem k tomu, že zastavitelná plocha Z-XI byla do územního plánu zahrnuta až dodatečně v důsledku změny hranic katastrálního území, Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, vydal dne 4. 3. 2019 koordinované stanovisko č. j. JMK 33468/2019, jehož součástí bylo i stanovisko orgánu ochrany ZPF

mj. k zařazení nové plochy „Z-XI plocha bydlení B“. Vydal souhlasné stanovisko podle § 5 odst. 2 ZOZPF s odůvodněním, že „předložené změny nejsou v rozporu se základními zásadami ochrany ZPF vyplývajícími z ust. § 4 zákona o ochraně ZPF a lze je tudíž z hlediska zájmů ochrany ZPF akceptovat.“

71. Podle § 4 odst. 1 ZOZPF je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především a) odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách, b) odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany, c) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, d) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků, e) při umísťování směrových a liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu a f) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.
72. Z § 4 odst. 2 ZOZPF dále vyplývá, že za nezbytný případ se považuje zejména neexistence ploch uvedených v odstavci 1 **na území obce**, na kterém má být záměr, který se dotýká zemědělského půdního fondu (dále jen „záměr“), realizován, popřípadě na území dvou nebo více obcí, jedná-li se o záměr, který přesahuje území obce, nebo veřejně prospěšnou stavbu anebo veřejně prospěšné opatření. Ustanovení § 4 odst. 3 pak stanoví, že zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Platí rovněž, že odstavec 3 se nepoužije při posuzování těch ploch, které jsou obsaženy v platné územně plánovací dokumentaci, pokud při nové územně plánovací činnosti nemá dojít ke změně jejich využití (§ 4 odst. 4 ZOZPF).
73. Z § 5 odst. 1 ZOZPF plyne, že pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů jsou povinni řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. Podle § 5 odst. 2 ZOZPF orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.
74. Současně platí, že podle § 43 odst. 4 stavebního zákona, věta první, se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce.
75. V projednávaném případě pořizovatel územního plánu odůvodnil vynětí pozemků ze ZPF skutečností, že předmětná plocha již v jiné územně plánovací dokumentaci (před tím, než došlo ke změně katastrální hranice) byla vymezena jako plocha zastavitelná. Pořizovatel proto i po změně hranice obcí převzal způsob využití této plochy, jaký měla do té doby, aniž by se zabýval hledisky uvedenými v § 4 odst. 1 a 2 ZOZPF. Totéž učinil orgán ochrany ZPF ve svém souhlasném stanovisku ze 4. 3. 2019, v němž pouze obecně odkázal na § 4 ZOZPF.

76. Mezi účastníky není sporné, že zastavitelná plocha, která je v napadeném územním plánu vymezena jako plocha Z-XI, spadala před změnou katastrální hranice do území obce Znojmo, v jejímž územním plánu byla vymezena jako zastavitelná plocha č. 74 (o tom svědčí mj. i dokazování výpisem z textové části Územního plánu Znojmo při ústním jednání). Je tak zřejmé, že pořizovatel územního plánu i orgán ochrany ZPF považovali podmínky § 4 ZOZPF za splněné z důvodu, že totožné využití předmětné plochy bylo obsaženo již dříve v jiném územně plánovacím dokumentu. Soud je však přesvědčen, že taková úvaha nemůže obstát, je-li pro jednu obec přebíráno využití plochy z územně plánovacího dokumentu jiné obce. Platí totiž, že každý územní plán se vydává pro území určité obce (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Také poměrování přípustnosti využití zemědělské půdy jako půdy nezemědělské (kritéria stanovená v § 4 odst. 1 ZOZPF) se vždy vztahuje podle § 4 odst. 2 ZOZPF k území obce, v níž má být záměr realizován. Je tak možné, že v územním plánu jedné obce by v důsledku nedostatku jiných příhodných lokalit pro zastavění mohlo být vynětí pozemků ze ZPF povoleno, zatímco v jiné obci by pro tutéž lokalitu s ohledem na existenci jiných volných ploch vhodných k zastavení nebo s přihlédnutím k odlišným potřebám rozvoje obce již zábor ZPF povolen být nemusel. Současně je nutné mít na zřeteli, že v daném případě se jedná o zábor vysoce kvalitní zemědělské půdy (I. a II. třídy ochrany), u níž je legitimní požadovat, aby byla nutnost záboru náležitě odůvodněna (viz rozsudek č. j. 1 AOs 1/2013-85, ve věci *Zlín-Vršava*). Soud proto uzavírá, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo k řádnému zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelné plochy Z-XI tvořené vysoce chráněnou zemědělskou půdou ve smyslu § 5 odst. 1 ZOZPF, ani ke zvážení, zda pro plánovaný rozvoj obce nepostačují ostatní zastavitelné plochy vymezené v územním plánu, resp. zda nelze stejný záměr řešit vymezením zastavitelných ploch v jiných částech obce, tedy zda neexistují jiné, z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení v obci. Odkaz na skutečnost, že před změnou hranice obce byla předmětná plocha v územním plánu jiné obce zahrnuta jako plocha zastavitelná, pro zábor půdy ze ZPF dle § 5 odst. 1 ZOZPF nepostačuje, neboť nerespektuje kritéria pro posuzování možnosti záboru zemědělské půdy stanovená v § 4 ZOZPF.
77. Na nedostatečné (nesprávné) odůvodnění záboru v územně plánovací dokumentaci pak navazuje rovněž nezákonné stanovisko orgánu ochrany ZPF, jehož zákonnost je soud oprávněn v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy přezkoumat (viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 AOs 2/2008-62, ve věci *Rokytnice nad Jizerou*). Předmětné stanovisko je rovněž v rozporu s § 4 ZOZPF, neboť pouze přebírá způsob využití plochy z územního plánu jiné obce, aniž by jakkoliv hodnotilo zábor vysoce kvalitní zemědělské půdy ve vztahu k území obce, pro niž je územní plán pořizován.
78. Pokud orgán ochrany ZPF či pořizovatel ve svých úvahách vycházeli z § 4 odst. 4 ZOZPF (přestože na něj výslovně neodkazovali), není jejich úvaha přípádná. Předmětné ustanovení dopadá pouze na situace, kdy se určitá plocha nachází v dřívější územně plánovací dokumentaci téže obce. Není aplikovatelná v nynějším případě, kdy nejprve byla předmětná plocha součástí územního plánu města Znojma a nyní je její využití řešeno v územním plánu obce Nový Šaldorf-Sedlešovice. Je tomu tak proto, že orgán ochrany ZPF při posuzování, zda je přípustné odnětí zemědělské půdy ze ZPF, zkoumá podle § 4 odst. 2 ZOZPF existenci jiných použitelných ploch na území obce, na kterém má být záměr realizován. Pro jeho stanovisko je tak zásadní situace na území konkrétní obce, pro jejíž územně plánovací dokumentaci je stanovisko vydáváno. Je nepochybné, že dojde-li ke změně hranice obcí a tím pádem i ke změně katastrální hranice, nelze původní stanovisko

orgánu ochrany ZPF k dané ploše automaticky převzít, neboť to se vztahovalo k území obce jiné, než pro jejíž území je nové vymezení plochy (byť totožného využití) přebíráno.

79. Lze tak uzavřít, že pokud pořizovatel územního plánu po změně hranice obce toliko přebíral stávající způsob využití plochy Z-XI z územního plánu jiné obce a nezkoumal kritéria uvedená v § 4 odst. 1 a 2 ZOZPF ve vztahu k území obce Nový Šaldorf-Sedlešovice, tj. zejména nutnost (potřebnost) vymezení předmětné zastavitelné plochy pro rozvoj obce, resp. nahraditelnost této plochy existencí jiných ploch vhodných k zastavění na území obce, je odůvodnění zaboru ZPF v rozporu s § 5 odst. 1 ZOZPF. Stejných nedostatků se dopustil i orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku ze dne 4. 3. 2019, proto nezákonností trpí i jeho stanovisko.
80. Poukazoval-li odpůrce na to, že při pořizování územního plánu k samotnému vynětí ze ZPF ještě nedochází, soud odkazuje na § 5 odst. 1 ZOZPF, podle něhož je nutné respektovat kritéria ochrany ZPF a navrhnout a zdůvodnit řešení nejvýhodnější z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů, jakož i srovnat vhodnost předmětného řešení s jinými možnými variantami. Předmětnou úvahu tedy v souladu s § 5 odst. 1 ZOZPF bylo nutné učinit již na úrovni územního plánu, nikoliv až v navazujících řízeních (obdobně srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147, ve věci *Čestlice*).
81. Námitka je důvodná.

V. 2. B) K dopravnímu napojení plochy Z-XI

82. Navrhovatel brojil rovněž proti nedostatečnosti dopravního napojení plochy Z-XI na stávající síť dopravních komunikací. Naopak odpůrce měl za to, že určitost napojení plochy Z-XI je postačující pro územní plán a že další konkretizace dopravního napojení bude předmětem navazujících řízení.
83. Z textové části územního plánu vyplývá, že plocha Z-XI (bydlení Znojmo - Louka) „je napojena přímo ze stávajících místních komunikací“ (s. 108).
84. K předmětné námitce soud při ústním jednání provedl důkazy, z nichž vyplynulo, že přístup k předmětné lokalitě je zajištěn ze stávajících komunikací. Ostatně, o tom ani nebylo mezi účastníky sporu; problematickou otázkou však podle navrhovatele byla dostatečnost zvažovaného dopravního napojení, jakož i fakt, že zastupitelstvo obce na zasedání dne 6. 2. 2019 vysloveno, že komunikace v rámci výstavby budou jednosměrné a výjezd bude vyveden směrem k letišti (viz usnesení zastupitelstva č. U 138/2019 – Z 5, bod 10; č. l. 263 spisu).
85. Při posuzování dostatečnosti (zákonosti) napojení zastavitelné plochy Z-XI na dopravní infrastrukturu je nutné vycházet z toho, že míra podrobnosti, se kterou je vymezována dopravní a technická infrastruktura, se v jednotlivých nástrojích územního plánování liší od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků. Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni politiky územního rozvoje, kdy je dopravní a technická infrastruktura vymezena skrze plochy a koridory a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům [§ 32 odst. 1 písm. d) a § 36 odst. 1 a 3 stavebního zákona; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, ve věci *ZÚR Jihomoravského kraje*].

86. Z § 43 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*
87. Podle § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, *dopravní napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci je předmětem řešení až při vymezování stavebního pozemku se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.*
88. K tomu soud uvádí, že pokud územní plán vymezuje nové zastavitelné plochy, nepochybně by mělo být zvažováno jejich dopravní napojení na stávající síť pozemních komunikací. Konkrétní napojení a jeho kapacitní dostatečnost je však řešena až v navazujících řízeních nad konkrétní projektovou dokumentací uvažovaného záměru (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5. 2016, č. j. 64 A 1/2016-62, ve věci Ostopovice). Lze tak souhlasit s odpůrcem, že konkrétní dopravní napojení pozemku na vhodnou síť pozemních komunikací je řešeno až v územním či společném územním a stavebním řízení, případně v regulačním plánu [§ 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].
89. Námitka tedy není důvodná.
90. Výše řečené však neznamená, že by konkrétní dopravní napojení předmětné plochy v územním plánu (zejm. jedná-li se o menší obec, jejíž územní plán připouští vyšší míru podrobnosti vymezení konkrétních ploch a koridorů) nemohlo být zvažováno. Očekávali se na dané zastavitelné ploše vybudování více než 60 rodinných domů, lze jistě již v územním plánu řešit dopravní napojení zastavitelné plochy a za tímto účelem vymezit dopravní koridory či plochy veřejně prospěšných staveb. Je totiž zarážející, že u jiných zastavitelných ploch vymezovaných územním plánem bylo jejich dopravní napojení zvažováno detailně (viz část II. 12. 7 – změny veřejného prostranství z důvodu nových zastavitelných ploch, případně výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací č. I/4), zatímco u plochy Z-XI tomu tak nebylo. O důvodech, které k takovému výsledku vedly, však soudu nepřísluší spekulovat.

VI. 3 Proporcionalita

91. Do posouzení proporcionality napadeného územního plánu spadá navrhovatelova argumentace ohledně narušení architektonického rázu lokality a nedodržení urbanistické koncepce.
92. Vzhledem k tomu, že soud v části VI. 1. C a VI. 2. A shledal nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy, resp. jeho nezákonnost, nezabýval se již námitkami zpochybňujícími jeho proporcionalitu.
93. Lze nicméně doplnit, že v rámci budoucích úvah o regulaci předmětné plochy bude na odpůrci, aby zvážil, zda skutečně má být beze změn ponechán způsob využití předmětné plochy z Územního plánu Znojmo (byla přebrána urbanistická koncepce a ponechán

požadavek na podíl zeleně min. 50 % a požadavek na vymezení veřejného prostranství) i v územním plánu odpůrce. Je-li předmětná plocha nově připojena k území obce jiné, měly by být zohledněny jak zájmy vlastníka předmětného pozemku, tak zájmy obce na harmonický rozvoj jejího území, jakož i zájmy dalších občanů a obec musí být připravena vyváženost těchto protichůdných zájmů ve vztahu k přijaté regulaci zdůvodnit.

VII. Závěr a náklady řízení

94. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy v soudním přezkumu neobstálo, soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. opatření obecné povahy dnem právní moci rozsudku zrušil v části týkající se zastavitelné plochy Z-XI, a to částečně pro nepřezkoumatelnost (část VI. 1. C) a částečně pro nezákonnost (VI. 2. A). Soud neshledal, že by byly dány důvody pro stanovení pozdějšího dne zrušení opatření obecné povahy, jak požadoval odpůrce, neboť jde pouze o částečné zrušení opatření obecné povahy týkající se regulace toliko plochy Z-XI.
95. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
96. Navrhovatel dosáhl v řízení o návrhu plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Při jednání však zástupce navrhovatele náhradu nákladů řízení nepožadoval, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, proto na náhradu nákladů řízení nemá právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 14. května 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu