



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové a JUDr. Aleše Korejtky, ve věci

navrhovatele: **J. H.**
zastoupený advokátem Mgr. Martinem Řehůrkem
sídlem Bělohorská 3083/59, 636 00 Brno

proti
odpůrci: **Obec Radiměř**, IČ 00277258
sídlem Radiměř 170 170, 569 07 Radiměř
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýřem
sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Radiměř vydaná usnesením Zastupitelstva obce Radiměř ze dne 27. 2. 2018, č. 19/II-c a č. 19/II-b, ve znění opatření obecné povahy – doplnění změny č. 1. ÚP Radiměř vydaného usnesením Zastupitelstva obce Radiměř ze dne 11. 12. 2018, č. 2/XVII-b),

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Radiměř vydaná usnesením Zastupitelstva obce Radiměř ze dne 27. 2. 2018, č. 19/II-c a č. 19/II-b, ve znění opatření obecné povahy – doplnění změny č. 1. ÚP Radiměř vydaného usnesením Zastupitelstva obce Radiměř ze dne 11. 12. 2018, č. 2/XVII-b), se ruší v části**

vymezující zastavitelné plochy – Z1/9a, Z1/9b – plochy zemědělské výroby, a to dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je **povinen nahradit** navrhovateli náklady řízení ve výši **25 570 Kč**, a to k rukám jeho právního zástupce Mgr. Ing. Martina Řehůřka, advokáta, ve lhůtě do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Usnesením Zastupitelstva obce Radiměř ze dne 27. 2. 2018, č. 19/II-c a č. 19/II-b, ve znění doplnění změny č. 1. ÚP Radiměř vydaného usnesením Zastupitelstva obce Radiměř dne 11. 12. 2018, č. 2/XVII-b), byla formou opatření obecné povahy podle § 171 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) vydána Změna č. 1 územního plánu Radiměř, která nabyla účinnosti dne 29. 3. 2018. Navrhovatel jako zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 zák. č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), má za to, že on a jím zastupovaní občané obce Radiměř byli uvedenou Změnou č. 1 územního plánu Radiměř dotčeni, resp. zkráceni na právu na zdravé životní prostředí a nerušené bydlení. Změna územního plánu byla pořízena nezákonným postupem, rozhodnutí o námitkách zástupce veřejnosti není odůvodněno přezkoumatelným způsobem a vychází ze stavu věci, o němž má navrhovatel důvodné pochybnosti, které rozvádí následovně.
2. Pořízení Změny č. 1 územního plánu Radiměř následovalo až po skutečnostech, které navrhovatel považuje ve věci za zásadní. Usnesením zastupitelstva obce č. 21/1 ze dne 21. 1. 2014 byl schválen záměr Zemědělského družstva Radiměř na výstavbu nového velkokapacitního kravína ve stávajícím zemědělském středisku na jihu obce u výjezdové silnice směrem Rohozná. Proti tomuto záměru nebyly ze strany veřejnosti vzneseny žádné námitky. Za účelem realizace tohoto záměru byla původním Územním plánem Radiměř, který byl vydán dne 10. 7. 2014, vytvořena zastavitelná plocha Z 31 o výměře 1, 9573 ha navazující na zemědělský areál na jihu obce. Dále bylo v zápisu z jednání zastupitelstva obce ze dne 28. 6. 2016 uvedeno, že Zemědělské družstvo Radiměř podalo žádost o změnu - rozšíření plochy pro zemědělskou výrobu na pozemcích specifikovaných parcelními čísly, jednalo se přitom o pozemky, které se nacházely v severní části obce. Usnesením č. 11/VI ze dne 28. 6. 2016 zastupitelstvo obce schválilo pořízení zadání Změny č. 1 územního plánu Radiměř, kdy došlo k vytvoření nových zastavitelných ploch zemědělské výroby označených ve změně územního plánu jako Z1/9a a Z1/9b. Připomínky k zadání této změny územního plánu nebyly podány, neboť, jak tvrdí navrhovatel, pozemky byly specifikovány parcelními čísly bez objasnění toho, že nenavazují na původní záměr v jižní části obce, nýbrž že se jedná o přesunutí záměru do severní části obce, kde se nacházelo druhé stávající zemědělské středisko Zemědělského družstva Radiměř. Upravené zadání změny územního plánu bylo schváleno dne 27. 10. 2016 usnesením obce č. 13/V-a. Navrhovatel namítá, že Krajský úřad Pardubického kraje vydal dne 23. 9. 2016 stanovisko, podle kterého není nutné posoudit zadání změny z hlediska vlivů na životní prostředí. Tedy není zřejmé, ke které změně se vyjadřoval, když upravené zadání změny bylo schváleno až následně. Navrhovatel konstatoval, že ze zadání změny územního plánu není zřejmý její účel, a to výstavba velkokapacitního kravína s doprovodným hospodářstvím.

3. První nesouhlasy s upraveným zadáním změny územního plánu se dle navrhovatele objevily po neoficiálním seznámení veřejnosti s tím, které pozemky budou skutečně změnou dotčeny. Dne 13. 12. 2016 proto byla občany podána žádost o vypuštění nově zastavitelných ploch zemědělské výroby Z1/9a a Z1/9b ze zadání změny územního plánu. Následně dopisem ze dne 12. 2. 2017 adresovaným obci Radiměř specifikovalo Zemědělské družstvo Radiměř svůj záměr v lokalitách Z1/9a a Z1/9b jako výstavbu nové farmy na mléko o kapacitě cca 600 ks dojnic a 50 ks telat – stáj s kejdovým systémem včetně skladovacích kapacit na min. 6 měsíců, silážní žlaby o kapacitě cca 12 000 m³, podpůrné stavby pro telata a sociální zázemí pro obsluhu. Proti tomuto záměru podalo více než 200 občanů obce dne 1. 3. 2017 petici, v níž zdůrazňovali nedostatečný odstup zamýšlených ploch zemědělské výroby Z1/9a a Z1/9b od ploch pro bydlení, a tudíž negativní dopad na kvalitu života obyvatel obce. Na jednání zastupitelstva obce dne 7. 3. 2017 byli občané odkázáni na možnost připomínek a námitek po zveřejnění návrhu změny územního plánu.
4. K návrhu změny č. 1 územního plánu, který původně obsahoval plochu Z1/9b (Z1/9a byla vypuštěna), byla podána připomínka 131 občanů obce podáním ze dne 27. 6. 2017 s tím, že není chráněn krajinný ráz a zdravé životní prostředí. Mimo to, byly podány další individuální připomínky proti zvýšenému provozu přes obytnou část obce, nevyřešené napojení plochy Z1/9b na stávající infrastrukturu, negativní zásah do krajiny. Dále byl zpracován upravený návrh změny č. 1, který obsahoval novou zastavitelnou plochu Z1/9a, která plochu zemědělské výroby více přiblížila obytné zóně. Mezi navrženými plochami a plochami bydlení byla navržena plocha Z1/22 jako plocha ochranné izolační zeleně, současně bylo připuštěno její využití pro související dopravní a technickou infrastrukturu. K takto upravenému návrhu podalo shodnou připomínku dne 8. 11. 2017 celkem 120 občanů obce. Námitky pak byly zástupcem veřejnosti podány dne 28. 11. 2017. Obsahem těchto podání byl strukturovaný nesouhlas pro zavedení nově zastavitelných ploch zemědělské výroby a proti procesu pořizování změny územního plánu. O námitkách bylo rozhodnuto usnesením ze dne 27. 2. 2018, č. 19/II-c, usnesením č. 19/II-b byla formou opatření obecné povahy vydána Změna č. 1 územního plánu Radiměř. Rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 17. 5. 2018, č. j. KrÚ 26654/2018 bylo zrušeno rozhodnutí o námitkách. Nově bylo rozhodnuto o námitkách usnesením dne 11. 12. 2018 č. 2/XVII-a, usnesením č. 2/XVII-b ze dne 11. 12. 2018 bylo vydáno opatření obecné povahy „doplnění změny č. 1 ÚP Radiměř.“ Dne 21. 12. 2018 byla zastupitelstvem obce schválena (usnesení č. 2/XXI) Zpráva o uplatňování územního plánu Radiměř.
5. Navrhovatel namítá, že proces pořízení změny územního plánu byl netransparentní; obec nedostatečně hájila zájmy na ochraně krajiny a na ochraně zdraví; příslušné úkony samosprávy nebyly vykonávány řádně; naproti tomu veřejnost aktivně hájila své zájmy. Navrhovatel má za to, že je dána důvodná obava z kontaminace vod, neboť nově zastavitelné plochy se nacházejí výškově nad obcí. Katastrální území Radiměř je přitom na základě identifikace vod znečištěných nebo ohrožených dusičnany ze zemědělských zdrojů zařazeno mezi tzv. zranitelné oblasti dle nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu. Téměř celé území se nachází v ochranném pásmu II. stupně Březovského vodovodu. Hranice ochranného pásma prochází po jižní hranici příjezdové komunikace k plochám Z1/9a a Z1/9b. Příjezdová trasa k plochám Z1/9a a Z1/9b prochází velkou plochou obytné zóny.

6. Navrhovatel zdůraznil, že územní plán po jeho změně umožňuje rozšíření zemědělské výroby jak na jihu, tak na severu obce (plochy Z 31, Z 1/9a, Z1/9b), v důsledku čehož se obec bude nacházet v sevření dvou velkých ploch zemědělské výroby. Navrhovatel akcentoval, že většinový vlastník Zemědělského družstva Radiměř, kterým je Agro družstvo Sebranice, nemá k obci Radiměř bližší vztah, pro který by šetřil oprávněné zájmy obyvatel. Nadto se nabízí možnost revitalizace stávajícího kravína v jižním zemědělském středisku. Dle navrhovatele je motivem záměru v severní části obce zejména možnost získání dotace na výstavbu nového zemědělského zařízení. Případnou realizací záměru dojde ke snížení hodnoty nemovitostí občanů obce v důsledku zápachu a zvýšené dopravy v souvislosti se zemědělskou výrobou.
7. Dále navrhovatel namítal nesoulad Změny č. 1 územního plánu Radiměř se zákonem, konkrétně tvrdil, že v rozporu s ust. § 18 stavebního zákona není zajištěna ochrana nezastavěného území. Zdůraznil, že za stejným účelem, tedy z důvodu záměru zemědělského družstva Radiměř, již byla vymezena nová zastavitelná plocha Z 31 na jihu obce. Při posuzování přijatelnosti realizace záměru v severní části obce nebyla na úkor uvedených oprávněných zájmů občanů obce dodržena zásada proporcionality. Změna č. 1 územního plánu Radiměř nerespektuje Zásady územního rozvoje Pardubického kraje ve znění aktualizace č. 1, které stanovují v bodě 6.5, že se zastavitelné plochy mimo zastavěná území obcí mají navrhovat v nezbytné míře při zohlednění krajinných hodnot území.
8. Dále navrhovatel uplatnit námitku, že při pořizování změny územního plánu nebyla posouzena potřeba těchto změn z hlediska veřejného zájmu, nebyl posouzen vliv na infrastrukturu, nebyly řešeny dopady na kvalitu bydlení podle § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, nebyla prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch Z1/9a a Z1/9b podle § 55 ods. 4 stavebního zákona. Jak přitom vyplývá ze shora uvedené zprávy o uplatňování územního plánu, zastavitelné plochy jsou využívány z 16,5 %. Dále napadá nedostatek argumentace o výhodnosti severní oproti jižní variantě. Zdůraznil, že změna územního plánu s žádnými variantami ve smyslu § 51 odst. 2 stavebního zákona nepracovala. Územní plán dále neobsahuje požadavky na prostorové uspořádání staveb, ač byl od počátku znám záměr, který ke změně územního plánu vedl. Stejně tak navrhovatel namítal, že měly být vyřešeny konflikty ploch pro zemědělskou výrobu ve vztahu k plochám bydlení.
9. Dále navrhovatel uplatnil námitky proti procesu pořizování Změny č. 1 územního plánu Radiměř. Celý proces považuje za netransparentní a podřízený záměru Zemědělského družstva Radiměř. Stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 23. 9. 2016 nepožaduje vyhodnocení vlivu na životní prostředí. Jak již uvedeno shora, stanovisko neodpovídá skutečnému obsahu změn, neboť bylo vydáno předtím, než bylo schváleno upravené zadání Změny č. 1 územního plánu Radiměř. Dle navrhovatele tak pořizovatel postupoval v rozporu s ust. § 10i zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť nenechal posoudit vliv skutečně zaváděných změn územního plánu na životní prostředí dle tohoto zákona.
10. Navrhovatel rovněž tvrdil, že zadání změny územního plánu bylo nedostatečné, neboť neobsahovalo požadavek na variantní řešení. Mimo to, změna nevyhovuje požadavku zadání v otázce navržení koridoru pro připojení na inženýrské sítě a komunikace. Změna

č. 1 územního plánu Radiměř neobsahuje srovnávací znění textu, jak bylo uvedeno v zadání (str. 8-9).

11. Navrhovatel považuje přijatou změnu územního plánu ve vztahu k novým zastavitelným plochám Z1/9a a Z1/9b za nesrozumitelnou a netransparentní. Zveřejněné usnesení o přijetí změny územního plánu neobsahovalo přílohu, pouze odkaz na příslušné webové stránky odboru výstavby Městského úřadu Svitavy.
12. Navrhovatel dále tvrdil, že úpravy, kterými bylo částečně vyhověno námitkám ohledně nových zastavitelných ploch Z1/9a a Z1/9b, jsou pro ochranu dotčených chráněných zájmů občanů obce nedostatečné. Vyhověno bylo pouze omezením výšky staveb a zavedením izolačního pásma zeleně Z1/22, kde je však připuštěno vedlejší využití pro technickou a dopravní infrastrukturu.
13. Navrhovatel má za to, že rozhodnutí o námitkách nebylo řádně odůvodněno, není z něj patrné, zda je vůbec dána potřeba zavádění nové zastavitelné plochy zemědělské výroby. Některé námitky přitom nebyly vůbec vyřešeny, konkrétně ochrana území před plochami zemědělské výroby, konflikt ploch zemědělské výroby s plochami pro bydlení, zábor zemědělské půdy, konflikt veřejných a soukromých zájmů, kumulativní vlivy a ingerence s jižním zemědělským střediskem, dopravní zatížení, rozpor s § 18, § 55 odst. 4 stavebního zákona a se Zásadami územního rozvoje Pardubického kraje.
14. Ze všech uvedených důvodů navrhovatel požadoval, aby krajský soud zrušil tu část změny územního plánu, která se týká vymezení nových ploch zemědělské výroby Z1/9a a Z1/9b.
15. Odpůrce s návrhem na zrušení části Změny č. 1 územního plánu Radiměř nesouhlasil a trval na zákonnosti vydaného opatření obecné povahy. Odpůrce soudu připomněl ústavněprávní východiska soudního přezkumu územně plánovací dokumentace včetně odkazů na rozhodovací činnost Ústavního soudu a zdůraznil, že zastupitelstvo obce má plnou věcnou a politickou diskreci nad pořízením územního plánu a jeho změny, stát může pozastavit opatření orgánu obce jen tehdy, existuje-li mezi nezákonností jednání orgánu a napadeným opatřením bezprostřední vztah, přičemž při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu.
16. Pokud jde o zveřejnění návrhu změny územního plánu, ten byl zveřejněn veřejnou vyhláškou od 30. 8. do 4. 10. 2016, když krajský úřad k tomuto zadání nepožadoval provedení vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Odpůrce zdůraznil, že změna územního plánu bez dalšího nezakládá rámec pro realizaci konkrétního záměru, přičemž posouzení vlivů na životní prostředí u koncepce (SEA), tedy u Změny č. 1 územního plánu Radiměř nemůže nahradit posouzení vlivů konkrétního projektu (EIA), natož závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy v územním řízení či samotné územní rozhodnutí a jeho podmínky. Pokud jde o pořízení změny, odmítá, že by u pořizovatele a u zastupitelstva obce došlo k pochybení či že by byl tento proces netransparentní. Pokud jde o ochranu zájmů obyvatel, zdůraznil zařazení izolačního pásma zeleně Z1/22 v minimální šířce 20 m a dále to, že ani jedna z ploch zemědělské výroby Z1/9a a Z1/9b se nepřiblížily více, než je stávající zemědělské středisko. Pokud jde o infrastrukturu, nové plochy Z1/9a a Z1/9b budou napojeny na infrastrukturu stávajícího severního zemědělského střediska.

17. K námitce neprokázání potřeby vymezení nové zastavitelné plochy odpůrce bez dalšího uvedl, že má za to, že potřeba prokázána byla, přičemž ochrana zemědělské nezastavitelné plochy je snížena v případě vymezení nových ploch zemědělské výroby, k čemuž odkázal na ust. § 11a zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, podle kterého se v takovém případě nestanoví odvody za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Pokud jde o stanovení pásma hygienické ochrany, to nelze stanovit ve fázi územního plánování.
18. Odpůrce závěrem zdůraznil, že změna územního plánu je politickým rozhodnutím, které je v plné diskreci územní samosprávy, a proto navrhl zamítnutí návrhu na zrušení Změny č. 1 územního plánu Radiměř.
19. Krajský soud přezkoumal zákonnost uvedeného opatření obecné povahy, když věc veřejně projednal. Krajský soud dospěl k závěru, že návrh byl podán důvodně.
20. Podle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.
21. V dané věci o aktivní procesní žalobní legitimaci navrhovatele podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. nebylo pochyb, když ji nepopřel ani odpůrce. Navrhovatel je ve smyslu § 23 stavebního zákona zástupcem veřejnosti. Pro úplnost krajský soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182 (rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz), v němž bylo vysloveno, že: *„Zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona z roku 2006 je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s.“*
22. Na tomto místě považuje krajský soud za vhodné uvést, že souhlasí s právním názorem odpůrce, že schválení územně plánovací dokumentace je projevem práva obce na samosprávu. Nicméně každé takové opatření obecné povahy musí splňovat zákonem stanovené náležitosti. A právě v tomto ohledu shledal krajský soud významné nedostatky, jak bude popsáno níže. Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.cz), zdůraznil samosprávnou působnost obce v této oblasti a její zákonné limity: *„Do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří mj. též schvalování územně plánovací dokumentace. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“* Je současně vhodné poznamenat, že Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, vyslovil: *„(...) na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na*

potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí.“ Tedy krajský soud přistoupil k soudnímu přezkumu zákonnosti dané změny územního plánu s plným vědomím ústavněprávních mantinelů, které z ústavního práva obce na samosprávu vyplývají po soudní přezkum, nicméně, jak již uvedeno, shledal v dané věci zásadní rozpor se zákonem.

23. Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a hodnot jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezení ke změně stávající stavby k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje krajiny a s politikou územního rozvoje (§ 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona). Vlastní obsah územního plánu stanoví příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovacích činností. Požadavky na vymezování ploch pak stanoví vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. K vymezení účelu územního plánu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76: *„Při maximálně přípustné míře zjednodušení lze konstatovat, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společnosti). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Definici pojmu "veřejný zájem" stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci. Současně je pak třeba mít na zřeteli, že v podmínkách demokratického právního státu nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny; "vůle většiny" nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.*“
24. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona platí, že 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. Z uvedené právní úpravy je zřejmé, že prioritou při územním plánování je ochrana krajiny a ochrana dosud nezastavěného území. Lze odkázat na důvodovou zprávu k tomuto zákonnému ustanovení: *„Územní plánování v souladu s udržitelným rozvojem usměrňuje změny v území, koordinuje a harmonizuje požadavky na kvalitní životní prostředí, ekonomické aktivity i sociální potřeby. Vytváří předpoklady pro účelné a hospodárné umístění veřejné infrastruktury v území. Územní plánování soustavně a trvale konkretizuje a koordinuje veřejný zájem na využití území, který je soustředěn na racionální využívání zastavěného a zastavitelného území a na ochranu území nezastavěného a nezastavitelných pozemků.*“ Nutnost zdůvodnit vymezení nově zastavitelných ploch zdůrazňuje i soudní judikatura. Tak např. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 1/2013-85 (jednalo se dokonce o nový územní plán,

nikoliv o změnu), uvedl: „(...)byť přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná územně plánovací dokumentace kopírovala dokumentaci předchozí. Naopak, vždy je třeba mít na paměti požadavek aktuálnosti územního plánování, tedy nutnost prověřit, zda realizace dříve předpokládaných záměrů v území je stále aktuální, a navrhnout řešení, která by se vypořádala se současnými potřebami obce. Má-li však dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu.“

25. Ustanovení § 18 stavebního zákona je pak dále ve vztahu ke změně územního plánu rozvedeno v § 55 odst. 4 stavebního zákona: Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Tato úvaha o potřebě vymezení nových zastavitelných ploch, musí být obsažena nejpozději v návrhu územního plánu zpracovávaném pořizovatelem podle § 50 odst. 1 stavebního zákona (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185 (dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 se jednalo o ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona), zdůrazňuje nepřekročitelnost zákonné podmínky prokázat potřebu vymezení nově zastavitelných ploch: „[87] I v tomto případě Nejvyšší správní soud hodnotil, zda existuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy pro porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Citovaná norma je promítnutím principu ochrany nezastavěného území, jenž vyjadřuje jeden z cílů územního plánování, jímž je ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a přitom chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Kogentní ustanovení § 55 odst. 3 citovaného zákona tedy vyjadřuje zásadní zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny; současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy.“ V dané věci nelze přehlédnout, že námitka nedůvodnosti a neprokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch je základním řádně uplatněným návrhovým bodem podaného návrhu na zrušení Změny č. 1 územního plánu Radiměř. Krajský soud se proto zabýval tím, jakým způsobem se odpůrce, resp. pořizovatel změny územního plánu s povinnostmi plynoucí z kogentního ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona vypořádal.
26. Přezkoumatelná úvaha o potřebě vymezení nových zastavitelných ploch musí být nutně obsažena v odůvodnění změny územního plánu, jak vyplývá ze zákonného požadavku ust. § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona: Součástí odůvodnění územního plánu je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Textová část B. odůvodnění Změny č. 1 územního plánu Radiměř obsahuje pod písm. K, bod K) 1. „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území.“ Zde se ovšem zpracovatel zabýval pouze plochami bydlení: „Hlavní důvod Změny č. 1 ÚP Radiměř spočívá ve zpřesnění způsobu využití ploch stabilizovaných i návrhových ploch změn, vymezených v Územním plánu pro

smíšené bydlení venkovské na čisté bydlení venkovského typu. Tento požadavek vyplývá ze smlouvy o bezplatném převodu pozemků ve vlastnictví státu na obec. Jednou z podmínek těchto smluv je i podmínka zachování způsobu využití těchto pozemků i do budoucna pro bydlení.“ Otázkou vyhodnocení účelnosti využití zastavěných ploch zemědělské výroby se odůvodnění vůbec nezabývá navzdory tomu, že se zavádějí nové zastavitelné plochy zemědělské výroby a navzdory tomu, že již Územním plánem Radiměř byla vymezena nová zastavitelná plocha zemědělské výroby v jižní části obce označená v grafické části územního plánu jako Z 31. Dále odůvodnění obsahuje pod písm. K, bod K)2. „*Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*“ Zde je uvedeno: „*Pro rozvoj obce Radiměř jsou v rámci změny č. 1 ÚP navrženy plochy pro bydlení v rodinných domech venkovské BV-lokality Z1/13 a ZU1/20, obě pro cca 1 RD. Pro rozvoj farmy zemědělské výroby severně od obce je navržena plocha Z1/9b o výměře 1, 2843 ha.*“ Tím je úvaha o nutnosti vymezení nových ploch zemědělské výroby vyčerpána. Dle krajského soudu se jedná o pouhé konstatování toho, které plochy budou jako nové zastavitelné plochy zemědělské výroby vymezeny, přičemž zde není uvedena nově vymezená plocha zemědělské výroby označená v grafické části změny č. 1 územního plánu Radiměř jako Z1/9a. Žádný důvod, pro který bylo nutno vymezit nově zastavitelné plochy a dále důvod, proč je vymezit právě v této lokalitě, zde uveden není. Za situace, kdy byla Územním plánem Radiměř vymezena nová zastavitelná plocha zemědělské výroby v jižní části obce, označená v grafické části územního plánu jako Z 31, a to k návrhu téhož subjektu (Zemědělské družstvo Radiměř), se zákonný požadavek vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch jeví skutečně jako velmi významný a není namístě toto pochybení jakkoli bagatelizovat.

27. Z citovaného vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch je zjevné, že odpůrce této zákonné povinnosti zakotvené v § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona nedostál, v podstatě akceptoval postup, kdy zpracovatel, vědom si zjevně zákonné povinnosti, pouze formálně zařadil uvedenou kapitolu odůvodnění, avšak obsahově ji ponechal prázdnou. Takový přístup nelze akceptovat zejména za situace, kdy navrhovatel, který je veřejným zástupcem občanů obce podle § 23 stavebního zákona, zdůrazňuje možnost výstavby zamýšleného záměru v jižní části obce v původně k tomuto účelu vymezené nové zastavitelné ploše zemědělské výroby. Krajský soud musí podotknout, že pokud nyní v řízení před soudem odpůrce tvrdil, že záměr by bylo složité realizovat z důvodu ochrany vodního zdroje, pak soudu není srozumitelné, jak mohlo tedy vůbec dojít ke schválení nově zastavitelné plochy Z 31 k prokázanému záměru Zemědělského družstva Radiměř, a dále z jakého důvodu tedy tato plocha zůstala zachována jako zastavitelná pro zemědělskou výrobu a nebyla dotčena změnou územního plánu. Všechny tyto okolnosti zůstaly nezodpovězeny. Krajský soud přitom není oprávněn k tomu, aby důvody potřeby vymezení nových zastavitelných ploch za odpůrce domýšlel.
28. Podle § 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona platí, že součástí odůvodnění územního plánu je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty. Z kapitoly J „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty*“ (str. 23) se jednoznačně podává, že požadavek zadavatele na řešení variant nebyl vůbec stanoven. To je potvrzeno rovněž v kapitole E „*Požadavky na zpracování variant řešení*“ (str. 12). Zde je uvedeno: „*Požadavek na zpracování variant nebyl stanoven.*“ Za situace, kdy byla kvalifikovaným způsobem uplatněna nevole

nezanedbatelné části občanů obce Radiměř, což potvrzuje postavení navrhovatele v této věci, bylo nanejvýš vhodné vyhodnocení variantních řešení do změny územního plánu zahrnout. Z kontextu odůvodnění se přitom podává, že jisté pracovní varianty byly zvažovány. Tak na str. 17 části B. odůvodnění změny územního plánu se uvádí: „Z1/9a, Z1/9b, Z1/22 dílčí změna je vymezena z důvodu nutnosti řešit možnosti rozšíření areálu ZD a současně rizika nenarušení pohody bydlení a nenarušení hygienických zatížení obytného prostředí zápachem ze zemědělské výroby. Při lokalizaci dílčí změny byly pracovně zvažovány různé varianty umístění rozšířené areálu. Na základě pracovních jednání s objednatelem vzhledem k potřebě zajistit rozvoj ploch pro zemědělskou výrobu a související aktivity je zvolena varianta rozšířením severním směrem a v jihovýchodní části areálu.“ Dále se zde uvádí: „V případě obou lokalit se zemědělská půda II. třídy ochrany nachází v relativně úzkém pruhu podél polní cesty vedoucí od areálu ZD k severu, resp. jihu. V případě jejího nezahrnutí do zastavitelných ploch by vznikla neobhospodařovaná enkláva zemědělské půdy, nevyužitelná pro hospodaření zemědělskou technikou.“ Zde se tedy nastiňuje, že došlo pracovnímu zvažování různých variant, ovšem není zřejmé, a tudíž ani přezkoumatelné, z jakého důvodu byla vyhodnocena jako vhodnější varianta severní. Co zřejmé je, je ta okolnost, že se jedná o lokalitu se zemědělskou půdou II. třídy ochrany. Pokud však nejsou varianty jednoznačně identifikovány a vyhodnoceny z pohledu jejich přijatelnosti, tedy z pohledu relevantních kritérií, na základě kterých byla stanovena varianta vítězná, pak nelze hovořit o tom, že by zákonnému požadavku bylo přezkoumatelným způsobem vyhověno. Přitom nelze zpochybnit, že opatření obecné povahy musí obsahovat řádné odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136: „(...)i v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“).

29. Krajský soud poznamenává, že rozsudečný výrok v této věci není vyjádřením nemožnosti provést změnu územního plánu vymezením nových zastavitelných ploch v lokalitách, které byly zvoleny, nýbrž je projevem jednoznačného názoru krajského soudu, že nebylo řádně a přezkoumatelným způsobem v souladu se zákonem prokázáno, že by bylo vůbec potřebné vymezit nové zastavitelné plochy zemědělské výroby, tím méně právě ve zvolených lokalitách označených ve Změně č. 1 územního plánu Radiměř jako Z1/9a a Z1/9b.
30. Pokud snad odpůrce dovozuje, že povinnost ust. § 55 odst. 4 stavebního zákona se nevztahuje na případy, kdy je plocha určená k zemědělskému využití transformována na zastavitelnou plochu zemědělské výroby, pak krajský soud jeho právní názor nesdílí. Taková výjimka ze stavebního zákona nevyplývá a nelze ji platně dovozovat z právní úpravy odvodů za odnětí zemědělské půdy prostě proto, že se jedná o jinou oblast právní úpravy. Kdyby zákonodárce takovou výjimku hodlal učinit, učinil by tak přímo ve stavebním zákoně. Krajský soud považuje za vhodné poukázat na konzistentní přístup správních soudů k nesplnění této zákonné povinnosti, z něhož vyplývá, že hmotněprávní podmínka ust. § 55 odst. 4 stavebního zákona se vztahuje na všechny případy, kdy jsou vymezeny nové zastavitelné plochy, přičemž na toto ustanovení navazuje ust. § 55 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Tak např. Nejvyšší správní soud

v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010-27, vyslovil: „Zpráva o uplatňování územního plánu má dle ustanovení § 15 vyhlášky č. 500/2006 Sb. povinné náležitosti, mezi které je zahrnuto vyhodnocení využití vymezených zastavitelných ploch a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch [§ 15 písm. d) uvedené vyhlášky]. Na základě výsledku zprávy o uplatňování územního plánu je pak možno uvážít, zda vymezení zastavitelných ploch vyhovuje poptávce po nich. Pokud nikoliv, pak je pořizovatel v souladu s citovaným ustanovením povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. Ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona pak ukládá pořizovateli změny územního plánu povinnost zahrnout výsledek tohoto postupu, tj. vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, do odůvodnění změny územního plánu.“ To, že by snad před zadáním změny územního plánu došlo k vyhodnocení uplatnění územního plánu ve vztahu k vymezeným zastavitelným plochám zemědělské výroby, odpůrce ani netvrdil. Naopak trval na tom, že v případě transformace na plochy zemědělské výroby tato zákonná povinnost nenastala. Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010-27, vyslovil: „V projednávané věci byl od počátku procesu pořizování změny územního plánu zcela jednoznačně deklarován důvod pro jejířízení, a to 21 návrhů vlastníků pozemků na změnu funkčního využití území, a dále jeden vlastní podnět obce Hrdlořezy. Vymezení dalších zastavitelných ploch je uváděno jako hlavní cíl změny č. 1 ÚPO Hrdlořezy od návrhu zadání do finální podoby napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomuto prioritnímu cíli změny územního plánu nebylo možno ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona a § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona pominout či zde stanovené povinnosti splnit pouze formálně. (...)Lze tedy shrnout, že pořizovatel změny územního plánu byl dle § 55 odst. 3 stavebního zákona oprávněn vymežit další zastavitelné plochy pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. (...)Ne každá změna funkčního využití území je spojena s vymezováním dalších zastavitelných ploch. Pokud však jsou další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezovány, pak na tuto situaci bezpochyby dopadá povinnost stanovená § 55 odst. 3 stavebního zákona.“ Obdobně se k povinnosti prokázat nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch vyslovují i ostatní rozsudky Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198, rozsudek ze dne 12. 3. 2014, č. j. 7 AOs 2/2013-49), přičemž z rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, byla vytvořena právní věta publ. pod č. 2741/2013 Sb. NSS.: „Podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využít již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymežit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité.“ O povinnosti prokázat v dané věci potřebu vymezení nových zastavitelných ploch zemědělské výroby proto krajský soud nemá žádné pochybnosti, přičemž text obsažený v odůvodnění Změny č. 1 územního plánu Radiměř prokázání takové potřeby přezkoumatelným způsobem neobsahuje.

31. Tedy krajský soud učinil ten stěžejní závěr, že v dané věci byl od počátku jasně deklarován důvod změny územního plánu, jak je prokázáno např. dopisem předsedy představenstva Zemědělského družstva Radiměř ze dne 12. 2. 2017 (odpůrce obsah listiny při jednání

soudu učinil nesporným), v němž je popsán záměr výstavby nové farmy na mléko o kapacitě cca 600 ks dojníc, 50 kusů telat a silážní žlaby pro potřebu farmy o kapacitě cca 12 000 m.³ Proti rozšíření zastavitelné plochy přitom podával zástupce veřejnosti námitky, jak již uvedeno shora. Za takové situace přitom nebyla prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch podle § 55 odst. 4 stavebního zákona, která je základním předpokladem pro to, aby mohla být nová zastavitelná plocha v souladu se zákonem vymezena. Je proto zjevné, že právě tento nedostatek nutně vedl ke zrušení dotčené části Změny č. 1 územního plánu Radiměř, tj. části, kterou byly vymezeny nově zastavitelné plochy zemědělské výroby Z1/9a a Z1/9b. S ohledem na uvedený zásadní závěr ve věci se již krajský soud nezabýval důvodností ostatních návrhových námitek, neboť nezákonnost dotčené části Změny č. 1 územního plánu Radiměř byla prokázána.

32. Ze shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení části Změny č. 1 územního plánu Radiměř jako důvodný, a proto musel změnu územního plánu v dotčené části nově vymezených zastavitelných ploch zemědělské výroby Z1/9a a Z1/9b zrušit (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
33. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšný navrhovatel měl právo na náhradu nákladů řízení proti nespěšnému odpůrci. Navrhovateli proto krajský soud přiznal náklady právního zastoupení a soudní poplatek. Při stanovení výše náhrady právního zastoupení postupoval krajský soud podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, (dále jen „vyhl. č. 177/1996 Sb.“):
- odměna advokáta za 5 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu, sepsání repliky 2 x účast na jednání soudu, /§11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhl. č. 177/1996 Sb./) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 15 500 Kč (5 x 3 100 Kč);
 - paušální náhrada hotových výdajů advokáta za 5 úkonů právní služby po 300 Kč ve výši 1 500 Kč (§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.).
 - navýšení 21% DPH podle § 57 odst. 2 s. ř. s., tj. 3 570 Kč.
34. Dále krajský soud přiznal navrhovateli právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč. Celkové náklady řízení, které je odpůrce povinen uhradit navrhovateli, tak činí 25 570 Kč. Platební místo bylo určeno v souladu s ust. § 149 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. Lhůta ke splnění uložené povinnosti byla určena v souladu s ust. § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ust. § 64 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 29. května 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu