



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci navrhovatelky: **T. Ř.**, zastoupená Mgr. Radimem Sedláčkem, advokátem sídlem Pekařská 18, Brno, proti odpůrci: **obec Březolupy**, se sídlem Březolupy 90, zastoupený Mgr. Hanou Krutilovou, advokátkou se sídlem Cihlářská 19, Brno, za účasti: **I. Z. J.** a **II. O. J.**, **III. Mgr. A. B.** a **IV. M. B.**, **V. Mgr. K. P.** a **VI. Z. P.**, **VII. Mgr. P. Š.**, **VIII. Ing. B. Š.**, **IX. J. J.** a **X. R. J.**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Březolupy schválená usnesením zastupitelstva obce Březolupy dne 22. 7. 2015, týkající se Lokality 1 „Nad Uličkou“,

t a k t o :

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč k rukám Mgr. Hany Krutilové, advokátky se sídlem Cihlářská 19, Brno, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka se domáhá zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Březolupy schválená usnesením zastupitelstva obce Březolupy dne 22. 7. 2015, a to části týkající se Lokality 1 „Nad Uličkou“.

I. Podstata věci

Napadená část opatření obecné povahy (týkající se Lokality 1 „Nad Uličkou“) Změna č. 1 územního plánu Březolupy - schválená usnesením zastupitelstva obce Březolupy dne 22. 7. 2015 změnila funkční využití území ze stávající plochy zemědělské na plochy individuálního bydlení BI86 o výměře 0,4801 ha a BI87 o výměře 0,2550 ha. Dále z napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že stávající plochu určenou pro bydlení BI19 nahradila plochou územní rezervy R88 o výměře 1, 2596 ha a plochou BI97 o výměře 0, 7919 ha.

Odpůrce tento postup zdůvodnil tak, že plochy BI86 a BI87 jsou plochami, kde lze záměr územního plánu ihned naplňovat. Přestože plochy vymezené dosavadním územním plánem obce Březolupy určené pro bydlení mají dostatečné kapacity, jsou tyto plochy dle názoru odpůrce nevyužitelné jednak z důvodu, že největší plochy (2, 16, 17, 18 a 19) jsou limitovány požadavkem jejich prověření územními studiemi, dále problematickými rozměry parcelace a také proto, že uskutečňování jednotlivých stavebních záměrů souvisí s vysokými nároky na dopravní a technickou infrastrukturu. V zájmu nezvětšování zastavěného území bylo proto navrženo zmenšení zastavitelné plochy (původně plocha 19) a převedení její části do územní rezervy.

K navrhované změně obdržel pořizovatel po opakovaném veřejném projednání souhlasné koordinované stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 12. 5. 2015 pod č.j. KUZL 29013/2015.

II. Shrnutí návrhové argumentace

Navrhovatelka namítá, že byla jako sousedící vlastník zkrácena na svém vlastnickém právu, neboť přijatým řešením klesla hodnota jejího majetku.

Přijaté řešení Lokality 1 „Nad Uličkou“ v důsledku Změny č. 1 územního plánu Březolupy dále zvýší negativní vlivy na životní prostředí, jakými jsou prašnost, hluk a znečištění ovzduší, z čehož navrhovatelka dovozuje dotčení na svém právu na příznivé životní prostředí.

Navrhovatelka namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje, jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), ze dne 12. 5. 2015. Uvádí, že ve svém dřívějším stanovisku ze dne 18. 1. 2013 Krajský úřad Zlínského kraje upozornil na to, že bude nezbytné důkladně zdůvodnit potřebu nové plochy pro bydlení. Podle navrhovatelky nejsou v kladném stanovisku ze dne 12. 5. 2015 orgánu ochrany ZPF zohledněny zásady plošné ochrany vyjmenované v § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“).

Podle navrhovatelky je nezbytné, aby se projekt zabýval i tím, zda bylo navrženo řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů nejvýhodnější. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č.j. OOLP/1067/96, který podrobně upravuje postupy orgánů ochrany ZPF, včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány v případě územně plánovací dokumentace posuzovat. Přitom dovozuje, že pokud navrhované řešení nerespektuje zásady ochrany ZPF stanovené zákonem, je případné kladné stanovisko nezákonné, přičemž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č.j. 1 Ao 2/2010 – 185.

Navrhovatelka dále namítá, že v případě Lokality 1 „Nad Uličkou“ v důsledku napadené změny dochází k záboru zemědělské půdy II. třídy ochrany ZPF s vysokým produkčním potenciálem. Ve stanovisku orgánu ZPF tak mělo být dostatečným způsobem odůvodněno, proč k záboru vysoce chráněné půdy došlo, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 Aos 1/2013 - 85. Navrhovatelka v této souvislosti rovněž poukazuje na opakované podněty ze strany Ministerstva životního prostředí (stanoviska ze dne 7. 11. 2014, 19. 11. 2014, 21. 4. 2015), jež nevedly ke změně právního hodnocení orgánu ochrany ZPF.

Ke svému návrhu připojuje kopii Zprávy o šetření zástupce veřejné ochránkyně práv ve věci souhlasného stanoviska orgánu ochrany ZPF ke Změně č. 1 územního plánu Březolupy ze dne 7. 8. 2015, sp. zn. 3283/2015/VOP/MH.

Z výše uvedených důvodů se navrhovatelka domáhá zrušení Změny č. 1 územního plánu Březolupy v části Lokalita 1 „Nad Uličkou“. Navrhovatelka setrvala na svém procesním postoji po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí stanoviska odpůrce

Odpůrce argumenty obsažené v návrhu odmítá. Podle jeho názoru byla dostatečným způsobem zdůvodněna potřeba nové plochy pro bydlení a objasněna vhodnost navrženého řešení ve srovnání s jinými již schválenými plochami určenými k zastavění. Odpůrce se ztotožňuje se závěrem orgánu ochrany ZPF vyjádřeném v jeho stanovisku ze dne 3. 3. 2014 a považuje toto stanovisko za dostatečně odůvodněné. Podle odpůrce navrhovatelka v podaném návrhu neuvádí, jaké konkrétní zásady ochrany ZPF byly přijetím navrhovaných změn porušeny. Ke tvrzeném zkrácení práv navrhovatelky odpůrce uvádí, že se jedná o nekonkrétní a obecné tvrzení, a odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č.j. 2 As 49/2007 - 191, podle něhož není veřejným subjektivním právem, aby poměry území byly ponechány beze změny.

Odpůrce neshledává žádný návrhový bod důvodným a navrhuje, aby soud návrh zamítl. Odpůrce na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Shrnutí vyjádření osob zúčastněných na řízení

Osoby zúčastněné na řízení I. až VI. podaly společné obsáhlé vyjádření, ve kterém se neztotožňují s argumentací navrhovatelky. Podle nich k žádnému záboru zemědělské půdy přijatým řešením s ohledem na umístění lokality BI88 do územní rezervy nedochází. Dále uvádějí, že kvalita půdy v dotčených lokalitách je nižší nežli v lokalitě BI88, o čemž svědčí i to, že hodnota zemědělského půdního fondu v dotčených lokalitách je o 4 Kč nižší než v lokalitě BI88. Vymezení nových zastavitelných ploch BI86 a BI87 osoby zúčastněné na řízení považují za správné, neboť toto řešení podle jejich názoru přispěje k udržení mladších občanů v obci a k prokázání tohoto tvrzení přikládají tabulku s počtem přibývajících obyvatel v obci Březolupy z matričního úřadu obce Březolupy. Podle osob zúčastněných na řízení je stanovisko orgánu ochrany ZPF podrobně odůvodněno, stejně jako dokumentace vztahující se k vydání Změny č. 1 územního plánu Březolupy. Navrhovatelka není navrhovaným řešením dotčena na svém vlastnickém právu ani na právu na životní prostředí. Ke svému vyjádření připojují Metodiku Ministerstva pro místní rozvoj k navrhování územních rezerv a rozhodování podle nich a navrhují výslech osoby zúčastněné na řízení IV. (bývalého zastupitele obce) a výslech zástupce obce Březolupy.

Osoby zúčastněné na řízení VII. a VIII. taktéž zaslaly soudu své vyjádření, v němž uvádějí, že vzhledem k tomu, že část plochy BI19 (nově plocha BI88) byla přesunuta do územní rezervy, byla vytvořena rovnováha jak ve vztahu k ochraně ZPF, tak k zachování krajinného rázu. Poukazují na to, že původní plochy vymezené Územním plánem Březolupy z roku 2009 určené k zastavění nebyly ideální s ohledem na jejich umístění, tvar, možnosti zde stavět, jejich využitelnost a zvýšené náklady. Nadto v některých jejich částech podél toku Březnice bylo vyhlášeno záplavové území toku Březnice.

V. Posouzení věci

Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Zároveň se řídil i judikaturou především Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která se vztahuje k přezkumu opatření obecné povahy.

Va. Přípustnost návrhu a podmínky řízení

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Přípustným je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí předně tvrdit, že tu existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či

procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, přičemž platí, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, veškerá citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Podle rozšířeného senátu je aktivní procesní legitimace dána též tehdy „...*tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“.

Jaký může být rozsah dotčených osob, vysvětlil Nejvyšší správní soud dále například v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č.j. 8 Ao 1/2010 – 89, podle něhož nelze při posouzení dotčení na právech zvažovat toliko společnou hranici pozemků, ale je nutné uvážit velikost sídla, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd. Zkrácení na právech je proto podle okolností případu možné i u osob, jejichž nemovitosti jsou od sporných ploch do jisté míry vzdáleny (například u nemezujících sousedů).

Vztaženo na nyní posuzovanou věc, navrhovatelce přísluší aktivní procesní legitimace, neboť může dovozovat dotčení svých práv napadeným opatřením obecné povahy z titulu vlastnictví k pozemkům, které bezprostředně sousedí s nově vymezenou plochou bydlení BI86 a dále s plochou BI87, jež se nalézají v těsné blízkosti plochy BI86.

Navrhovatelka tedy je subjektem, který je k podání návrhu ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn, neboť její procesní legitimace se odvíjí od jejích práv vlastnických, o nichž tvrdí, že napadenou částí opatření obecné povahy byla zkrácena.

Soud tedy nedostatek procesní legitimace u navrhovatelky neshledal, přičemž i další podmínky řízení má soud za splněné; o pasivní legitimaci odpůrce a včasnosti podání návrhu nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 a § 101b odst. 1 s. ř. s.).

Pokud jde o argumentaci zpochybňující odůvodnění dalších ploch, vymezených Změnou č. 1 územního plánu Březolupy (konkrétně ploch 5, 2, 3, 4 a 10), bez bližšího tvrzení dotčení na právech navrhovatelky, kterou uplatnil její zástupce v konečném návrhu u jednání soudu, pak touto argumentací se s ohledem na zásadu koncentrace vyplývající z § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. soud nemohl zabývat.

Soud tak mohl přistoupit ke zkoumání toho, zda napadenou částí opatření obecné povahy došlo k tvrzenému nezákonnému zkrácení práv navrhovatelky či nikoli.

Vb. Věcné posouzení důvodnosti návrhu

Posouzení, zda vymezením napadených ploch došlo k materiálnímu dotčení navrhovatelky na jejich právech nezákonným způsobem, je již otázkou důvodnosti návrhu. Soud je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem návrhu; řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy slouží k ochraně subjektivního práva navrhovatele.

Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje (§ 18 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu).

Je přitom nepochybné, že jakákoli navrhovaná změna v rámci územního plánování se může materiálně dotknout občanů obce či osob, které vlastní v obci nějakou nemovitost, ovšem od věcného práva k nemovitosti v obci nelze zároveň dovozovat veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v daném území zůstaly navždy nezměněny a zakonzervovány. Součástí práva pokojně užívat svůj majetek je jen a pouze právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, 2 As 49/2007 - 191, č. 2479/2012 Sb. NSS). Každá změna územně plánovací dokumentace ve svém důsledku představuje dotčení zejména vlastnických práv, podstatné ovšem je, aby míra dotčení nepřesáhla zákonnou mez, aby nebyla nepřiměřená, zasahující nepřiměřeně základní atributy vlastnického práva (*ius possidendi, utendi, fruendi et disponendi*). Zároveň platí, že dotčení práv se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 2/2008-62).

Přezkum opatření obecné povahy je obsahově předurčen aktivitou účastníků řízení. Se zřetelem k zásadě *vigilantibus iura scripta sunt* se soud při přezkumu opatření obecné povahy soustředí zejména k těm právním důvodům, které navrhovatelé v řízení uplatňují (nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09). Ústavní soud zdůraznil, že požadavky, vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k

narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669). Na obecné výtky směřující proti návrhu územního plánu je nutno nahlížet jako na námitky jen v tom rozsahu, kdy jsou vztaženy ke konkrétní argumentaci poukazující na zásah do věcných práv.

Výše uvedené představuje východisko soudního přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s.; zdejší soud se zabýval mírou dotčení na veřejných subjektivních právech pouze v rámci vymezeném navrhovatelkou. Pro úspěch návrhu je rozhodující, aby v řízení bylo prokázáno, že navrhovatelka byla přijatým opatřením obecné povahy skutečně nezákonným způsobem zkrácena na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 AOs 1/2013 - 85, č. 2903/2013 Sb. NSS). Míru materiálního dotčení navrhovatelka kvalifikuje ve svém návrhu tak, že ji dovozuje ze snížení hodnoty jejího majetku a zvýšení negativních vlivů na příznivé životního prostředí, kterými jsou prach, hluk a znečištění ovzduší.

Pokud jde o snížení hodnoty majetku, tak navrhovatelka ve svém návrhu žádným způsobem nekonkretizuje, proč podle ní navrhovaným řešením (výstavbou rodinných domů v její blízkosti) poklesne hodnota jejího majetku, a už vůbec nedokládá, v jaké míře pokles hodnoty jejích nemovitostí hrozí. Nikterak dále neargumentuje v tom směru, že takový případný pokles hodnoty nemovitostí navrhovatelky je nad míru přiměřenou v čase se vyvíjejícím poměrům v území. Soud nemůže suplovat aktivitu navrhovatelky, a proto k takto formulované námitce uvádí, že neshledává v napadeném opatření obecné povahy žádné výrazné indicie toho, že by vymezením ploch BI86 a BI87 došlo ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelky. Nelze *prima vista* dovozovat souvislost mezi výstavbou jednopodlažních rodinných domů na okraji obce se stanoveným regulativem nepřipustnosti řadové zástavby (kap. 6.3. Stanovení podmínek prostorového uspořádání a kap. 6.4. Základní podmínky ochrany krajinného rázu územního plánu Březolupy ve znění změny č. 1) a snížením hodnoty stávajících sousedících nemovitostí.

Ani z tvrzení navrhovatelky ohledně dotčení na právu na příznivé životní prostředí nelze usuzovat, že přijaté řešení ploch BI86 a BI87 určených k bydlení zkrátí navrhovatelku na jejím veřejném subjektivním právu. Vezme-li soud v úvahu rozlohu a řešení plochy BI86 o výměře 0,4801 ha, jež má být zastavěna jednopodlažními rodinnými domy, pak bez bližšího konkrétního tvrzení navrhovatelky nelze dovozovat, že jí uváděné externality negativně působící na životní prostředí (zvýšená hluchost, prašnost a znečištění ovzduší) zasáhnou do jejího subjektivního práva na příznivé životní prostředí. Plocha BI87 již s nemovitostmi navrhovatelky bezprostředně nesousedí (oproti ploše BI86). Nebude-li navrhovatelka dotčena na právu na příznivé životní prostředí navrhovanou plochou BI86, tím spíše nelze bez dalšího dovozovat, že by navrhovanou plochou vzdálenější od nemovitostí navrhovatelky bylo zasaženo do jejího veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí.

Z napadené části opatření obecné povahy *a priori* nevyplývá, že přijaté řešení bude spojeno s tvrzenými negativními vlivy na životní prostředí. Tyto negativní vlivy navrhovatelka blíže nespecifikuje v souvislosti s jejím materiálním dotčením, tím spíše nedokládá tak, aby mohlo být konstatováno, že navrhovatelka byla na právu na životní prostředí nepřiměřeným způsobem omezena. Navrhovatelka by nemohla být úspěšná ani s případným argumentem, že tyto negativní vlivy budou spojeny s výstavbou rodinných domů. Jednak půjde o jev přechodný a navrhovatelka má v územním či stavební řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dostatek prostoru pro to, aby případné excesivní nepříznivé vlivy v případě výstavby eliminovala. V této souvislosti nutno podotknout, že i zemědělské obhospodařování pozemků je spojeno s těmiž negativními vlivy, jež navrhovatelka vyjmenovává v podaném návrhu (zvýšená prašnost, hluchost a znečištění ovzduší, provoz zemědělské techniky).

Pokud jde o poukaz navrhovatelky na to, že se v případě ploch BI86 a BI87 jedná o vyhledávanou lokalitu z důvodu absence zástavby a o území s ornou půdou s vysokým produkčním potenciálem, nejedná se o argumentaci, z níž lze dovodit konkrétní zkrácení práv navrhovatelky napadeným opatřením obecné povahy. V této souvislosti soud navíc zdůrazňuje, že navrhovatelka sama nevlastní pozemky v plochách BI86 a BI87, u nichž by tedy mělo dojít ke změně jejich funkčního využití. Proto není aktivně věcně legitimována brojit proti zachování stávajícího zemědělského využití pozemků v plochách BI86 a BI87, jak činí ve svém návrhu; takové právo by náleželo především vlastníkům těchto pozemků. Soud zdůrazňuje, že napadeného opatření obecné povahy se soudní přezkum týká pouze do té míry, ve které se jedná o posouzení důvodnosti tvrzení materiálního dotčení na právech navrhovatelky. Argumentací navrhovatelky ve vztahu ke změně účelu využití ploch BI86 a BI87 poukazující na to, že dochází k záboru kvalitní půdy s vysokým produkčním potenciálem, supluje *de facto actio popularis*, bez jasně tvrzeného nezákonného dotčení na jejích vlastních právech se proto soud nezabýval. Navrhovatelka se nemůže dovolávat zachování stávajícího zemědělského využití pozemků nacházejících se v těchto plochách, neboť ona sama je takto nevyužívá. Soud pouze poznamenává, že odkazovala-li navrhovatelka na Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č.j. OOLP/1067/67, je takový odkaz nepřiléhavý. Tento metodický pokyn je aplikovatelný na plochu o rozloze nad 10 ha (k jeho významu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č.j. 1 Ao 2/2010 – 185, č. 2397/2011 Sb. NSS), avšak plocha o této velikosti řešena nebyla.

Zdejší soud se však musel zabývat otázkou přezkoumatelnosti koordinovaného stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 12. 5. 2015, č.j. KUZL 29013/2015, a to v části, ve které tento správní orgán vyjádřil z pozice orgánu ochrany ZPF k navrhované změně svůj souhlas. Soud se touto otázkou zabýval ve spojení s odůvodněním napadeného opatření obecné povahy. Pokud by bylo vymezení ploch bydlení BI86 a BI87 v lokalitě „Nad Uličkou“ neodůvodněné a souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF, který vycházel z toho, že k záboru zemědělské půdy nedochází, nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů či logický rozpor, taková vada stanoviska orgánu ochrany ZPF by nutně zasáhla

především napadené opatření obecné povahy, což by soud musel zohlednit i z úřední povinnosti. Je již ustáleně judikováno, že stanovisko orgánu ochrany ZPF ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF je stanoviskem dotčeného orgánu ve smyslu § 4 odst. 2 stavebního zákona, které není správním rozhodnutím, samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví, ale je soudně přezkoumatelné až ve fázi řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 2/2008 - 62).

Odpůrce v územním plánu obce Březolupy ve znění Změny č. 1 mimo jiné uvedl, že navrženým rozvojem nesmí dojít k narušení nebo zhoršení stávajícího krajinného rázu a musí být respektován charakter stávající zástavby. Za tím účelem stanovil podrobné požadavky v kapitole 6.3. Stanovení podmínek prostorového uspořádání a v kapitole 6.4. Základní podmínky ochrany krajinného rázu územního plánu Březolupy ve znění Změny č. 1. Nová obytná výstavba je směřována jednak do proluk a na okraje obce. Současné potřeby a skutečné možnosti rozvoje obce při dodržení požadavku na nezvětšování zastavitelného území, vyžadují redukci návrhových ploch pro bydlení a jejich transformaci do územní rezervy. Redukcí návrhové plochy pro individuální bydlení BI 19 vznikne územní rezerva R 88. Odpůrce mimo jiné zdůraznil, že intenzivní zemědělské využívání se velmi negativně projevuje na míře dochovanosti krajinného rázu, omezené prostupnosti krajiny a především nižší ekologické stabilitě území, kde se velmi silně projevuje vodní i větrná eroze (str. 2 a 3 územního plánu obce Březolupy ve znění Změny č. 1) Dále v odůvodnění Změny č. 1 územního plánu obce Březolupy odpůrce na str. 23 a 38 uvedl, že Březolupy mají platným územním plánem (rozuměj územním plánem z roku 2009, pozn. soudu) vymezeny rozsáhlé plochy pro bydlení 1 – 22. Největší plochy 2, 16, 17, 18 a 19 jsou limitovány požadavkem na jejich prověření územními studiemi, z nichž zpracována je pouze na 1. etapu v ploše 16. Tyto plochy lze za současného stavu považovat za momentálně nevyužitelné pro absenci prověření těchto ploch územními studiemi, absencí pro bytovou výstavbu podmiňující dopravní a technickou infrastrukturu. Odpůrce dále uvedl, že vyhlášení záplavového území toku řeky Březnice limituje výstavbu podél jejího toku. Z těchto důvodů se odpůrce rozhodl vymezit nové plochy bydlení 86 a 87 v lokalitě L1 „Nad Uličkou“, kde lze záměr územního plánu ihned naplňovat a převést část plochy 19 do územní rezervy. Je tedy zjevné, že odpůrce se zabýval vyvážením všech aspektů souvisejících s územním plánováním, tedy se zachováním podmínek příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a sociální soudržnosti obyvatel, přičemž žádný cíl územního plánování není automaticky nadřazen nad jiný (§ 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“).

V této souvislosti zdejší soud zdůrazňuje, že územní plánování je především projevem práva obce do budoucna ovlivňovat svůj vývoj. Je především na obci, jakým způsobem prostřednictvím pořizovatele navrhovanou změnu zpracuje a zdůvodní, přičemž požadavku na náležité odůvodnění potřeby vymezení ploch BI 86 a BI 87 a vymezení územní rezervy R 88 v nyní posuzované věci odpůrce dostál. Z povahy věci však obec nemůže mít vliv na to, jak kvalitně a podrobně po odborné stránce odůvodní závazné stanovisko dotčený orgán státní správy. Na odůvodnění stanoviska orgánu ochrany ZPF je však nutné klást zcela jiné požadavky za situace,

pokud dochází ke kvantitativnímu či kvalitativnímu omezení zemědělské půdy, na rozdíl od situace, pokud zůstává ZPF vymezením ploch bydlení v rámci územního plánování nedotčen (zde v rámci katastru obce Březolupy).

Ze správního spisu k otázce přezkoumatelnosti souhlasného závěru stanoviska orgánu ochrany ZPF vyplynuly následující podstatné okolnosti:

1) Dne 18. 1. 2013 vydal Krajský úřad Zlínského kraje pod č.j. KUZL 78141/2012 k návrhu zadání Změny č. 1 Územního plánu Březolupy koordinované stanovisko, ve kterém jakožto orgán ochrany ZPF zdůraznil, že územním plánem Březolupy, schváleným v roce 2009, byly navrženy a kladně projednány plochy pro bydlení v dostatečném rozsahu, a poukázal tu na to, že v dalším stupni zpracování bude nutné zdůvodnění potřeby nové plochy pro bydlení nezbytnosti návrhu a obhájení výhodnosti navrhovaného řešení ve srovnání s využitím již schválených ploch k tomuto účelu.

2) Dne 3. 3. 2014 vydal Krajský úřad Zlínského kraje pod č.j. KUZL 7233/2014 k návrhu Změny č. 1 územního plánu Březolupy koordinované stanovisko, kde jakožto orgán ochrany ZPF uplatnil kladné stanovisko, které odůvodnil tak, že plánovací dokumentace vyhodnocuje důsledky a vhodnost tohoto řešení z hlediska zásad ochrany ZPF, byly navrženy nové lokality BI86 a BI87 – plochy bydlení individuálního o výměře 1,0915 ha (II. třída ochrany), oproti zmenšení lokality BI19 z původní výměry 2,0515 ha na novou plochu o velikosti 0,7919 ha a vzniku lokality BI88 o výměře 1,2596 ha (II. třída ochrany) jako územní rezervy, a nedochází k navýšení záboru ZPF.

3) Dne 8. 12. 2014 vydal Krajský úřad Zlínského kraje pod č.j. KUZL 73815/2014 koordinované stanovisko v návaznosti na změny dokumentace po společném projednání ze dne 1. 12. 2014 a v souvislosti s podnětem ze strany Ministerstva životního prostředí, na který je navrhovatelkou odkazováno v podaném návrhu, kdy byly následně redukovány plochy BI86 a BI87 (plocha BI86 byla zmenšena o 0,1063 ha a plocha BI87 byla zmenšena o 0,25 ha) a v navrhovaných plochách BI86 a BI87 umožněna pouze jednopodlažní zástavba. Orgán ochrany ZPF tu uplatnil kladné stanovisko s tím, že nedochází k návrhu nových zastavitelných ploch a tím k navýšení ZPF.

4) K dokumentaci předložené pro opakované veřejném projednání návrhu Změny č. 1 územního plánu obce Březolupy dne 20. 5. 2015 vydal Krajský úřad Zlínského kraje koordinované stanovisko ze dne 12. 5. 2015, č.j. KUZL 29013/2015, kde jako orgán ochrany ZPF vyslovil s navrhovanou úpravou souhlas. V tomto svém stanovisku uvedl: *„Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudil dokumentaci ke změně č. 1 územního plánu Březolupy (opak. VP). Oproti veřejnému projednání dochází v dokumentaci k následujícím úpravám: Bylo zapracováno a vyhodnoceno vyhlášené záplavové území a bylo upraveno číslování měněných ploch. Plocha BI16 dle platného ÚP se mění na BI95, Plocha BI17 dle platného ÚP se mění na BI96, Plocha BI19 dle platného ÚP se mění na plochy BI97 a BI88-územní rezerva, Plocha BI20 dle platného ÚP se mění na BI98, Plocha OH24 dle platného ÚP se mění na OH93, Plocha D39 dle platného ÚP se mění na D94, Plocha TV82 dle platného ÚP se mění na plochy TV90, TV91 a TV 99.*

V dokumentaci pro (opak. VP) změny č. 1 ÚP Březolupy nedochází k novým zastavitelným plochám a tím k navýšení záboru zemědělského půdního fondu. Orgán ochrany ZPF nemá k tomuto návrhu připomínky.“ (též str. 9 odůvodnění Změny č. 1 územního plánu Březolupy).

5) Změnou č. 1 územního plánu obce Březolupy byly určeny k zastavění plochy BI86 a BI87, o celkové výměře 0,7351 ha (původně půda 2. třídy ochrany). Zároveň byla stávající plocha BI19 zrušena a byla rozdělena na plochu BI97 o výměře 0,7919 ha a na plochu R 88 o výměře 1,2596 ha (půda 2. třídy ochrany). Plocha R 88 byla zařazena do územní rezervy s prověřovaným účelem využití plochy k bydlení. K tomu pořizovatel napadené změny územního plánu obce Březolupy uvedl, že nově navrženými zastavitelnými plochami spolu s redukcí stávajících návrhových ploch a jejich transformací do územní rezervy, nedochází ke zvětšení zastavitelných ploch daných územním plánem, a tedy ani k zvětšení záborů ZPF (viz strana 36 a 37 odůvodnění Změny č. 1 územního plánu Březolupy).

Z výše uvedeného je tedy po stránce skutkové zřejmé, že nové plochy BI86 o výměře 0,4801 ha a BI87 o výměře 0,2550 ha jsou o celkové rozloze 0,7351 ha. Mají tudíž výměru menší než plocha R 88. U této plochy o výměře 1,2596 ha, která je i v současnosti dle tvrzení odpůrce zemědělsky obhospodařována, došlo ke zpřísnění možnosti jejího budoucího využití k bydlení. Změnou č. 1 územního plánu obce Březolupy totiž došlo k jejímu zařazení do územní rezervy.

Soud zdůrazňuje, že územní rezerva je plochou, u níž má být teprve prověřena určitá možnost jejich budoucího využití, což odpovídá záměru obce, že územní rezerva R 88 bude využita až po naplnění návrhových ploch bydlení změnou územního plánu (str. 7 Změny č. 1 územního plánu Březolupy, kap. 11. Územního plánu Březolupy ve znění Změny č. 1 Vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření a tomu odpovídající grafická část - výkres základního členění území).

Případné využití územní rezervy o výměře 1,2596 ha pro bydlení (BI) tedy není v současnosti podle platného územního plánu obce Březolupy ve znění Změny č. 1 možné, neboť je pouze prověřováno. To znamená, že vymezit plochu R 88 jako plochu pro bydlení individuální bude v budoucnu možné pouze opatřením obecné povahy, které by změnilo územní plán obce Březolupy. „*Územní rezerva je prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr...*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č.j. 7 AOs 2/2012-53).

Pokud tedy pořizovatel změny územního plánu přesunul část pozemků po územní rezervy a tyto pozemky nahradil jinými pozemky se stejnou úrovní ochrany a srovnatelnou bonitou, přičemž výměra nových pozemků je nižší oproti výměře pozemků, jež byly vloženy do územní rezervy, je za tohoto stavu zřejmé, že cíl

zákona o ochraně ZPF, jímž je kvantitativní ochrana půdy, zůstal nedotčen, a že kladné stanovisko orgánu ochrany ZPF odpovídá skutkovému stavu, podávanému z napadeného opatření obecné povahy. Stručná úvaha orgánu ochrany ZPF má tedy oporu v územně plánovací dokumentaci a ve spojení s odůvodněním napadené Změny č. 1 územního plánu Březolupy po stránce přezkoumatelnosti a zákonnosti ob stojí.

Poukazovala-li navrhovatelka prostřednictvím svého zástupce u jednání na to, že není zřejmé, proč se liší stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 18. 1. 2013 od jeho stanoviska ze dne 12. 5. 2015 (k návrhu po opakovaném veřejném projednání ve smyslu § 53 stavebního zákona), pak ze spisové dokumentace k tomu vyplývá, že orgán ochrany ZPF se postupně vyjadřoval k upravovanému návrhu až do té verze, kdy byla postupně plocha BI86 a BI87 zredukována a byla vyčleněna územní rezerva 88 do konečné a zastupitelstvem odpůrce schválené podoby. Pokud jde o stanovisko ze dne 18. 1. 2013, tak se jedná o stanovisko v prvotní fázi pořizování územně plánovací dokumentace; jde tedy teprve o stanovisko k návrhu Zadání Změny č. 1 územního plánu obce Březolupy (§ 47 stavebního zákona) a proto zcela logicky v něm orgán ochrany ZPF zdůrazňuje, že odpůrce bude muset zdůvodnit potřebu nových ploch pro bydlení, protože v původním územním plánu z roku 2009 byly kladně projednány plochy bydlení v dostatečném rozsahu. Mezi obsahem tohoto požadavku orgánu ochrany ZPF a obsahem jeho konečného kladného stanoviska k vymezení a odůvodnění řešení zvoleného odpůrcem soud žádný logický rozpor neshledává.

Aniž by soud přezkoumával, zda se orgán ochrany ZPF postupoval v souladu s podněty Ministerstva životního prostředí, na které navrhovatelka odkazovala, konstatuje, že případný postup orgánu ochrany ZPF v rozporu s podnětem sám o sobě nemůže bez dalšího vyvolat nezákonnost jeho závazného stanoviska. Stejně tak je bezpředmětné zabývat se obsahem usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 10. 12. 2014, č.j. KUZL 68466/2014, o odstranění vad stanoviska orgánu ochrany ZPF ze dne 3. 3. 2014, č.j. KUZL 7233/2014, předloženého odpůrcem k jeho vyjádření ze dne 3. 3. 2016, neboť citované usnesení není obsahem spisové dokumentace předložené odpůrcem, ani na toto usnesení není v napadeném opatření obecné povahy či v navazujícím koordinovaném stanovisku Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 12. 5. 2015, č.j. KUZL 29013/2015, které bylo vydáno po opakovaném veřejném projednání návrhu změny územního plánu, odkazováno.

Pro posouzení důvodnosti návrhu je totiž podstatné, že soud z napadeného opatření obecné povahy a jeho odůvodnění ověřil, že skutečně k záboru zemědělské půdy v katastru obce Březolupy oproti stávajícímu stavu nedochází, a to ani co do výměry, ani co do kvality. Proto není důvodný požadavek navrhovatelky, aby pořizovatel navrhl i jiné řešení, z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů nejvýhodnější. Souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF tak odpovídá skutkovým podkladům (obsahu navrhované změny) a pokud jde o odůvodnění samotné potřeby a účelu vymezení zastavitelných ploch bez navýšení záboru ZPF, tak to je především úkolem odpůrce v napadeném opatření obecné povahy, a nikoli orgánu ochrany ZPF, přičemž tomuto požadavku, jak již bylo výše řečeno, odpůrce dostál.

Obiter dictum soud podotýká, že i kdyby vymezením ploch bydlení s ohledem na potřeby vývoje v obci došlo k omezení zemědělské půdy, neznamená to automaticky nutnost vydání negativního stanoviska orgánu ochrany ZPF – pro něj je též podstatné, jak nutnou potřebu nahrazení zemědělských ploch jinými plochami pořizovatel odůvodní. Soud nesdílí přesvědčení navrhovatelky, že ochrana zemědělského obhospodařování pozemků v obci Březolupy má mít vždy přednost před jinými potřebami vývoje obce, ať už jde o socioekonomické či ekologické.

S ohledem na výše uvedené soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy Změny č. 1 územního plánu Březolupy, týkající se Lokality 1 „Nad Uličkou“, neshledal důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

VI. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první 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, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelka úspěch ve věci neměla, proto ani nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Pokud jde o odpůrce, ten má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jeho běžnou úřední činnost. V případě odpůrce jde o malou obec, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení a v takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce.

Z obsahu soudního spisu vyplývá, že odpůrci vznikly náklady právního zastoupení advokátkou a to za tři účelně vynaložené úkony právní služby po 3 100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, písemném podání ve věci samé a účasti na jednání před soudem (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), společně se třemi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), a částky odpovídající výši daně z přidané hodnoty, kterou je advokátka povinna odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., celkem tedy 12 342 Kč. K zaplacení byla neúspěšně navrhovatelce stanovena přiměřená lhůta.

Osobám zúčastněným na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim náklady mohly vzniknout, proto bylo výrokem IV. rozhodnuto o tom, že tyto osoby nemají ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

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). Případně-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.

V Brně dne 10. března 2016

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu