



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D. a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci navrhovatelky **MUDr. V. H.**, právně zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýl'em, advokátem se sídlem v Brně, Helfertova 2040/13, proti odpůrci **statutárnímu městu Zlín**, se sídlem ve Zlíně, nám. Míru 12, právně zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem v Táboře, Příběnická 1908, za účasti osob zúčastněných na řízení I) Ing. J. L., II) Ing. K. Č., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I.** Opatření obecné povahy č. 1/2011 - Územní plán Zlína, schválené usnesením zastupitelstva města Zlína dne 15.12.2011, **s e** v části týkající se pozemků parc. č. 2779/9, 2779/10, 2779/11, 2779/2, 2779/3, 2778 a st. 621 v k.ú. Zlín, lokalita „Vršava“, **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 15 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce Mgr. Ing. Jána Bahýl'a, advokáta se sídlem v Brně, Helfertova 2040/13.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

[1] Včas podaným návrhem ze dne 30.12.2014 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územního plánu města Zlína (dále též „územního plánu“ nebo „ÚP“) schváleného Zastupitelstvem města Zlína usnesením č. 2/9Z/2011 dne 15.12.2011, které nabylo účinnosti dne 31.12.2011, a to v části (dále též „dotčená plocha“) týkající se pozemků parc. č. 2779/9, 2779/10, 2779/11, 2779/2, 2779/3, 2778 a st. 621, vše v k.ú. Zlín, v lokalitě „Vršava“.

II. Obsah návrhu

[2] Navrhovatelka s manželem vlastní rodinný dům ve Zlíně bez č.p./č.or. na pozemku p.č. st. 7875 a dále pozemky p.č. st. 7875, 3700/12 a 3714/17, vše zapsáno na LV č. 7103 pro obec a k.ú. Zlín u Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj, katastrální pracoviště Zlín.

[3] Aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu vychází z tvrzení, že schváleným územním plánem v dotčené lokalitě byla navrhovatelka zkrácena na svém vlastnickém právu k vlastním nemovitostem, a to degradací jejich hodnoty v důsledku snížení pohody bydlení v celé lokalitě, zejména omezením v jejich užívání v takové kvalitě jako dosud, a dále dotčena na právu na příznivé životní prostředí, když byly porušeny předpisy, jež tuto ochranu zaručují (čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

[4] Otázku dotčenosti navrhovatelky nutno posuzovat extenzivně: *„nevyčerpává se v hranicích sousedění pozemků či staveb; dotčen může být i vlastník pozemku či stavby vzdálenější, má-li změna územního plánu podstatně ovlivnit poměry i na tomto pozemku či stavbě; „dotčení“ je tak nutno posuzovat materiálně s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality a konkrétních pozemků či staveb ...“* (srov. rozsudek NSS ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73).

[5] Navrhovatelka byla aktivní v průběhu projednávání návrhu ÚP a zajímala se o změny, které měl nový územní plán přinést. V rámci druhého veřejného projednání návrhu ÚP podala námitku proti ploše BI č. 231, sousedící bezprostředně s její nemovitostí. Odpůrce její námitce nevyhověl, avšak Krajský soud v Brně zrušil územní plán v této ploše rozsudkem ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-2019.

[6] V procesu pořizování nového ÚP odpůrce postupoval tak, že vymezil území, které ponese dosavadní způsob využití, a dále území s novým způsobem využití, tedy přestavba nebo začlenění dosud nezastavěného území mezi zastavitelné, případně začlenění do sídelní zeleně. V odůvodnění ÚP však nevěnoval žádnou pozornost plochám, jejichž funkční využití přejímal z dosavadní plánovací činnosti.

[7] Postupu odpůrce se přizpůsobila i navrhovatelka a sledovala jen změny, které odpůrce vyznačil oproti předchozímu územnímu plánu. Odpůrce však nebyl v přejímání dosavadního využití území důsledný. Dotčená plocha byla v nahrazovaném územním plánu využívána

k tzv. pasekářskému bydlení, tedy zastavění jediným rodinným domem a hospodářskými objekty. V dotčené ploše však novým ÚP odpůrce vymezil diametrálně odlišný způsob funkčního využití. Tato zásadní změna ale není patrna z textové části ÚP a lze ji pouze zjistit podrobným zkoumáním grafické části.

[8] Naznačený rozpor textové a grafické části ÚP je v rozporu se zákonem. Přitom změna není patrna na první pohled, neboť grafické znázornění dotčené plochy má shodné barevné označení s dosavadním označením. Nové plochy pro bydlení mají totéž barevné schéma jako v předchozím ÚP. Navíc dolní podržení textové značky u dotčené plochy má náležet plochám s přejatým dosavadním funkčním využitím. Fakticky však dotčená plocha nepřejala předchozí funkci „bydlení specifických forem – BX (pasekářské osídlení) zástavba roztroušená v krajině“, ale její funkce byla změněna. Odpůrce přitom v novém ÚP zachoval specifickou formu bydlení BX, ale mimo k.ú. Zlín. Přímo sousedící plocha k dotčené ploše, dříve též plocha pasekářského bydlení, byla označena jako plocha BI - bydlení individuální (v severní části od zrušené plochy č. 231), tedy odlišně od dotčené plochy.

[9] Bezdůvodně nebyla dotčená plocha zahrnuta do ploch přestavby. Jen v lokalitě Vršava odpůrce změnil dvě identické sousedící plochy pasekářského bydlení na dvě diametrálně odlišné plochy bydlení, jednak BI - bydlení individuální a jednak SO smíšená obytná. Odůvodnění tohoto postupu však ÚP postrádá. Diametrální odlišnost ve funkci ploch vychází z podmínek využití definovaných v textové části F ÚP. Zatímco BI umožňuje využití k bydlení pouze v rodinných domech a vilách, plocha SO umožňuje jakýkoliv druh obytné zástavby, včetně zařízení občanského vybavení. Z těchto charakteristik vyplývají odlišné nároky na okolí ploch i na dopravní a technickou infrastrukturu.

[10] Dotčená plocha SO byla vymezena v rozporu s charakterem, jenž ÚP pro plochy SO normoval. Územní plán navrhuje plochy SO jako rozvojové do prostoru ul. Pod Stráněmi a L. Košuta a jako plochy menšího rozsahu do prostoru Ostré Horky, K Pasekám, přičemž o dotčené ploše zcela mlčí. Jelikož dotčená plocha nebyla ve starém ÚP plochou smíšenou obytnou, je nyní nově vymezenou plochou přestavby, ačkoliv mezi ně nebyla bezdůvodně zařazena. Tento postup odpůrce v průběhu pořizování ÚP (včetně shodné barevné symboliky) způsobil, že dotčená plocha unikla pozornosti nejen navrhovatelky. Pokud by dotčená plocha byla zařazena mezi plochy přestavby a řádně to bylo zdůvodněno, bylo možné očekávat proti „přestavbě“ připomínky a námitky občanů nebo i stanoviska dotčených správních orgánů. Postup odpůrce tak zkrátil navrhovatelku na jejích procesních právech a dotčené orgány vystavil neúplné informaci o dotčeném území. Lze dovodit, že i stanovisko Ministerstva životního prostředí, ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“), nevycházelo z dostatečně zjištěného skutkového stavu a je tak nezákonné.

[11] V územním plánu dříve vymezená plocha č. 231 sousedila nejen s pozemky navrhovatelky, ale též s dotčenou plochou, jejíž funkční využití navrhovatelka nyní napadá. Dotčená plocha a plocha č. 231 byly z hlediska dopravní infrastruktury napojeny na městskou silniční síť plochou č. 1079, která je zaústěna do silnice před domem navrhovatelky, jež je slepou ulicí Horní Vršava VII bez chodníků a mezi řadovými rodinnými domy. Radikální zvýšení dopravní zátěže ulice, v níž navrhovatelka bydlí a vlastní nemovitost, způsobená zastavěním dotčené plochy, významně sníží cenu navrhovatelčiny nemovitosti a naruší její pohodu bydlení. Přitom geografická vzdálenost nemovitosti od dotčené plochy není

podstatná, protože jediná přístupová cesta k dotčené ploše přechází právě kolem nemovitosti navrhovatelky. Pokud tedy odpůrce graficky vymezil dotčenou plochu v rozporu s textovou částí ÚP, učinil územní plán v dotčené části vnitřně rozporným a nezákonným.

[12] ÚP trpí nepřezkoumatelností, byl vydán postupem, jenž není v souladu se zákonem, v napadené části je v rozporu s hmotným právem a schválené využití území v předmětné lokalitě je v rozporu s požadavkem na proporcionalitu opatření obecné povahy (viz dále).

[13] K nepřezkoumatelnosti navrhovatelka uvedla, že k druhému (upravenému) návrhu územního plánu uplatnila včasné odůvodněné námitky (nesprávně označeny odpůrcem jako připomínky). Byla tak v průběhu pořízení územního plánu aktivní a prosazovala své zájmy, přičemž uplatněné námitky proti nedostatečnému dopravnímu napojení plochy č. 231 lze vztáhnout i k nyní dotčené ploše, která je napojena shodně nevyhovujícím způsobem do stejného místa. Námitkám nebylo vyhověno, avšak navrhovatelka částečně uspěla u soudu.

[14] K nepřezkoumatelnosti navrhovatelka doplnila, že opatření obecné povahy (dále též „OOP“) neobsahuje v textové části ani v odůvodnění důvod nového vymezení funkčního využití dotčené plochy. Přitom její zastavitelnost při pasekářském bydlení téměř nenarušovala „ZPF“, zatímco využití SO zcela ZPF odstraní. Je-li grafická a textová část výroku ÚP v rozporu, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neurčuje, které podobě výroku dát při aplikaci přednost. Rozpor ÚP tak způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Neobsahuje-li odůvodnění OOP nic k dotčené lokalitě, je OOP zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost ve vztahu k dotčené ploše. OOP trpí nepřezkoumatelností též z toho důvodu, že nedošlo k odůvodnění zaboru zemědělské půdy, a že pro dotčenou plochu nebylo vymezeno dostatečné dopravní a technické napojení.

[15] Nezákonnost procesu pořízení OOP navrhovatelka spatřovala v porušení základních zásad zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zejména v porušení § 2 odst. 3, § 4 odst. 1, 3, 4 a § 8 odst. 1 správního řádu, a dále samotného stavebního zákona.

[16] Předložením konceptů i návrhu ÚP s pochybením ve vymezovaném funkčním využití dotčené plochy omezil odpůrce navrhovatelku na jejích oprávněných zájmech na zachování kvality bydlení a hodnoty majetku. Absentujícím odůvodněním tohoto zásahu porušil základní zásady v § 2 odst. 3 správního řádu a odklonil se od povinnosti služby veřejnosti dle § 4 odst. 1 správního řádu. Zastupitelstvo města, vydávající územní plán, nemělo žádné informace o důvodech funkčního vymezení dotčené plochy, přitom změna jejího funkčního využití nebyla provedena transparentně tak, aby byla laikem (navrhovatelkou) seznatelná, a tak navrhovatelku omezila v možnostech úplného a včasného hájení jejích práv (porušení § 4 odst. 3 a 4 správního řádu). V „přeměně“ pasekářského bydlení z původního ÚP postupoval odpůrce v lokalitě Vršava nejednotně. Zmátl navrhovatelku i ostatní veřejnost při obraně jejich práv a porušil § 8 odst. 1 správního řádu.

[17] Nové funkční využití dotčené plochy (změna z „bydlení pasekářské“ na bydlení „smíšené obytné“) bylo stanoveno v rozporu s hmotným právem, a proto je napadené OOP nezákonné (viz důvody níže).

[18] Nové využití dotčené plochy jako zastavitelného území je především v rozporu se zákonným požadavkem na ochranu ZPF (konkrétně s § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, dále též „zákon č. 334/1992 Sb.“). Podle cit. ust. je mimo jiné nutno užít pro nezemědělské účely zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky, přičemž k odnětí ze ZPF může dojít pouze v nezbytných případech a za splnění zákonem stanovených podmínek.

[19] Dotčená plocha je novým územím k zastavění. Nový ÚP zcela nahrazuje předchozí ÚP a vymezení záboru ZPF musí být odpovídajícím způsobem zdůvodněno. Většina rozlohy dotčené plochy odpovídá orné půdě s BPEJ 64310, tedy II. třídě ochrany. Jde o vysoce kvalitní zemědělskou půdu, jejímuž využívání dosavadní vymezení pasekářského bydlení nebránilo, naopak se zemědělské hospodaření předpokládalo. Změna funkčního využití na plochu smíšenou obytnou je radikální s ohledem na využívání kvalitní půdy (zemědělské hospodaření se nepředpokládá). Jde o půdu vysoké úrovně ochrany nedůvodně určenou k zastavění. Do vyhodnocení záboru ZPF měly být zahrnuty kompletní rozlohy zemědělsky obhospodařovaných pozemků, a to p.č. 2779/9, 2779/10, 2779/11, 2779/2 a 2779/3 v k.ú. Zlín. Vymezení zastavěného území v dotčené lokalitě není dostatečně odůvodněno a zábor ZPF je v OOP vymezen jen v obecné rovině.

[20] Z § 53 stavebního zákona vyplývá, že ÚP musí být mimo jiné v souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s požadavky na ochranu nezastavěného území, s požadavky stavebního zákona a též zvláštních právních předpisů. Vydal-li orgán ochrany ZPF kladné stanovisko, neznamená to, že by byl odpůrce jako pořizovatel zcela zbaven odpovědnosti za soulad územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů (zákon č. 334/1992 Sb.), resp. stavebního zákona. Odpůrce je hlavním garantem vydávaného OOP a je odpovědný též za soulad s požadavky zvláštních právních předpisů, zejména v situaci, kdy stanovisko dotčeného orgánu absentuje nebo není řádně odůvodněno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.6.2013, č.j. 1 AOs 1/2013-85, bod 41, in fine). Vymezení dotčené plochy pro funkci smíšenou obytnou je neodůvodněné a jde o nezákonný zábor ZPF vysokého stupně ochrany.

[21] OOP nevyhovuje obecným požadavkům na využití území, jedná-li se o dopravní a technické napojení lokality, přitom ÚP musí být v souladu s požadavky stavebního zákona i jeho prováděcích právních předpisů. Dle § 22 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhl. č. 501/2006 Sb.“), musí být nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m. U rodinného domu je tato nejmenší šířka veřejného prostranství 8 m, kterou lze snížit při jednosměrném provozu až na 6,5 m.

[22] V průběhu řízení o návrhu ÚP poukazovala navrhovatelka v námitce proti ploše č. 231 na problematiku řešení dopravního napojení, a to s odkazem na v minulosti vedené územní řízení (u Magistrátu města Zlína pod sp. zn. MMZL-SÚ-11528/2010), v němž bylo řešeno vybudování základní technické vybavenosti pro rodinné domy uvedené lokality. Z řízení vyplynulo, že by musela přístupová komunikace vybudovaná na ploše č. 1079 být navržena obousměrná, nicméně s ohledem na stísněné poměry by mohla mít šířku pouze 5 m a její podstatná část (délka asi 40 m) dokonce šířku jen 4,5 m. Proto plánované využití plochy č.

1079 jako přístupové komunikace (na ploše veřejného prostranství) nemůže splnit požadavky na využití území v režimu ploch veřejného prostranství. Nejsou-li tyto požadavky splněny, nebudou splněny ani požadavky na umísťování staveb v území (dle § 23 odst. 1 vyhl.č. 501/2006 Sb.). Platí-li tyto argumenty pro plochu č. 231 (soudem dříve zrušenou), musí platit i pro nyní dotčenou plochu. Navrhovatelka odmítla odpůrcovo odůvodnění rozhodnutí o její námitce, že ohledně přístupu na plochu č. 231 již bylo vydáno stavební povolení na místní komunikaci, protože dle ní nelze nedodržování právních předpisů na úseku územního plánování nahrazovat později vydaným správním rozhodnutím.

[23] Navrhovatelka dále namítala porušení zákonných požadavků na ochranu krajinného rázu, který představuje nedílnou součást územního plánování. Ve vztahu k předmětné lokalitě nebyl krajinný ráz a jeho ovlivnění v důsledku změny funkčního využití pozemků řádně vyhodnocen. Limity zásahů do krajinného rázu jsou stanoveny v § 12 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 114/1992 Sb.“), přičemž ke všem činnostem měnícím krajinný ráz je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Jelikož v uvedené lokalitě nešlo o zastavěné území či zastavitelné plochy, neplatila tak výjimka, kdy se krajinný ráz neposuzuje. V daném případě tedy bylo třeba řádně vyhodnotit krajinný ráz a event. zásahy do něj.

[24] Dotčená plocha představuje nevhodné pohledové propojení individuální zástavby rodinných domů (dále též „RD“) v lokalitě Vršava se sídlištěm panelových bytových domů věžového typu v lokalitě Jižní Svahy. Mezi těmito lokalitami vznikne tlak na existující biokoridor, budou narušeny přirozené vazby v krajině, dojde k redukci ploch pro rekreaci a zanikne „*genius loci*“ s dosud charakteristickými loukami s roztroušenými původními staveními. V pořízeném ÚP nedošlo k vyhodnocení krajinného rázu předmětného území, nebyl zohledněn jeho přírodní rámec a stávající stav a nebyly vyhodnoceny ani stávající hodnoty území, které krajinný ráz vytvářejí. Tím nebyly respektovány zákonné požadavky na ochranu krajinného rázu dle zákona č. 114/1992 Sb., stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.

[25] Napadené OOP není v předmětné části ani v souladu s požadavkem proporcionality. Zásah do vlastnického práva navrhovatelky změnou funkčního využití dotčené plochy, s níž navrhovatelka v lokalitě sousedí, není odůvodněn a není opřen o zákonné cíle, přičemž není činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, který by rozumně vedl k zamýšlenému cíli (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). Zásah odpůrce je ukázkou jeho libovůle, jenž bezdůvodně opustil specifickou formu pasekářského bydlení, tak specifickou pro tuto část Zlína, kde dotčené pozemky od nepaměti sloužily k hospodaření. Ačkoliv pasekářská forma bydlení je v části B) 2.1 textové části ÚP (str. 17) „chráněna“ jako hodnota přispívající k charakteru krajiny, na dotčené ploše je nevhodně nahrazována tím, co je o řádek níže popisováno jako nepřipustné. Odpůrce tam zapovídá znehodnocení charakteru zástavby a krajiny např. zahušťováním krajiny intenzivní zástavbou městského typu, jakým je funkční využití SO-plocha smíšená obytná.

[26] Pozemky se změnou funkčního využití z pasekářského způsobu bydlení (jediné zemědělsky hospodařící rodiny) na bydlení funkčního typu SO se současně s touto změnou nedočkaly dostatečného napojení na dopravní a technickou infrastrukturu města. Plochy pro hromadnou bytovou výstavbu doplněnou službami mají takové dopravní a technické nároky,

které nemůže stávající infrastruktura lokality Horní Vršava (kde navrhovatelka bydlí) snést. Vedení význačného dopravního proudu do této dříve pasekářské usedlosti po okny navrhovatelky vnímá navrhovatelka jako velmi silný, neproporcionální a ničím neodůvodněný zásah do jejího vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí. Utajením této funkční změny ploch se odpůrce vyhnul jedinému slovu odůvodnění svého postupu, a o proporcionalitě zásahu do stávajících poměrů nelze uvažovat.

[27] Postup odpůrce, který přes zjevné nerespektování vlastních požadavků vyplývajících ze zadání nového územního plánu, a sice označení všech změn oproti situaci v předchozím ÚP, vydal OOP stanovící rozporované funkční využití pozemků, jenž nelze hodnotit jinak, než zjevnou libovůli orgánu veřejné moci. OOP nemůže uspět ani v testu proporcionality, neboť omezuje práva dotčených osob (navrhovatelky) bez jediného v něm uvedeného důvodu.

[28] Na základě výše uvedeného navrhovatelka soudu navrhl, aby zrušil opatření obecné povahy č. 1/2011 – Územní plán Zlína v části týkající se pozemků vyjmenovaných v odst. [1].

III. Vyjádření odpůrce

[29] Podle odpůrce nemohla být navrhovatelka dotčena na svých právech částí OOP (dotčenou plochou), jejíž zrušení navrhuje, z čehož dále dovodil, že navrhovatelka nemá aktivní žalobní legitimaci. Její nedostatek odůvodnil značnou vzdáleností dotčené plochy od nemovitostí navrhovatelky (cca 300 m po místní komunikaci), a i tím, že dle předchozího ÚP šlo též o plochu zastavěnou (ačkoliv nyní byla možnost zastavění rozšířena a korigována podmínkami nepřijatelného způsobu využití - plochy smíšené obytné neumožňují využití narušující kvalitu prostředí vlivem provozu a dopravní zátěže). Pokud by bylo v budoucnu navrhováno využití, jímž by byla navrhovatelka dotčena na svých právech, bude mít možnost v povolenacích řízeních argumentovat i rozpor s územním plánem. Nedostatek aktivní žalobní legitimace odpůrce opřel o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6.6.2013, č.j. 1 AOs 1/2013-85, a též Krajského soudu v Brně ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2013-219, konkrétně o část zamítnutého návrhu na zrušení plochy č. 486 (RH).

[30] Argumentaci navrhovatelky k rozpornosti grafické a textové části ÚP, uvedení v omyl a rozporu mezi skutečným stavem a označením plochy odpůrce označil za posuzování procesní a hmotněprávní zákonnosti návrhu a nikoliv za argumentaci k její žalobní legitimaci.

[31] Na rozdíl od navrhovatelky se odpůrce domníval, že plocha je zřetelně označena jako SO v souladu s legendou v grafické části. Textová část určuje možné využití plochy. Napadené části OOP byly shodně označeny po celou dobu přípravy a projednávání ÚP (od zpracování průzkumu, přes rozbor, koncept a dvě podoby návrhu až po jeho schválení). Odpůrce zdůraznil, že navrhovatelka nepodala námitku proti napadené části OOP, což měl soud vyhodnotit při posuzování důvodnosti návrhu a zjišťování nezákonných dopadů do práv navrhovatelky (odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 1 AOs 2/2010-116, a též rozhodnutí ze dne 18.11.2009, č.j. 9 AOs 2/2009). Odpůrce popřel rozpor mezi textovou a grafickou částí OOP. Grafická část jednoznačně vyznačuje dotčenou plochu jako SO, textová část k ní přiřazuje způsoby využití. Navrhovatelka se mylila v tom, že je OOP nezákonná, protože v jeho textové části mělo být

zdůvodněno, proč byla plocha nově vymezena jako plocha SO. Nový ÚP může regulovat dotčené území odlišným způsobem a není zakotvena povinnost vysvětlovat v jeho textové části změny regulace území oproti předchozímu ÚP (viz rozsudek NSS ze dne 13.5.2014, č.j. 6 AOs 3/2013-29).

[32] Při označení plochy jako SO (tj. stabilizované plochy) vycházel odpůrce z průzkumů a rozborů provedených v rámci přípravy nového ÚP – viz problémový výkres 2 z února 2007, ev. č. 26-003-117. Zpracovatel průzkumu v dokumentu označil plochu odlišně od předchozího stavu, neboť pro blízkou okolní zástavbu již nejde o pasekářské bydlení. Správnost označení plochy, zda je povahy pasekářského či individuálního bydlení anebo jde o smíšenou plochu, je otázkou věcného odborného posouzení. Předmětem soudního přezkumu může být jen, pokud nesprávnost byla v procesu schvalování OOP namítána a námitky nebyly dostatečně vypořádány. Tehdy by měl odpůrce možnost na argumenty navrhovatelky reagovat a návrh ÚP korigovat. Jelikož navrhovatelka námitky nepodala, odpůrce se její argumentací nezabýval a dozvěděl se o ní až ze správní žaloby.

[33] Odpůrce procesní povinnosti neporušil a do procesních práv navrhovatelky nezasáhl. S připravovaným ÚP se navrhovatelka mohla seznámit ve všech jeho fázích, kde bylo uvedeno, že dotčená plocha se navrhuje jako stabilizovaná SO. O tomto novém označení dotčené plochy byly plně informovány dotčené orgány, které se k tomu mohly vyjádřit ve všech fázích příprav. Označení nikdo nerozporoval ani nevyjádřil výhrady.

[34] Dotčená plocha byla vedena jako zastavěná již předchozím ÚP, přičemž orgány ochrany ZPF se k zastavěným plochám již nevyjadřují a nevyhodnocují se dopady na ZPF. Pokud by sem byly v budoucnu umístovány stavby vyžadující větší zábor ZPF, ochrana ZPF bude zajištěna prostřednictvím závazného stanoviska orgánu ochrany ZPF v územním či jiném povolovacím řízení. Jelikož navrhovatelka nepodala k tomu námitky, odpůrce nemohl takto reagovat dříve.

[35] Námitka porušení požadavků na využití území je dle odpůrce opakovaná, přičemž byla předchozím rozsudkem Krajského soudu v Brně č.j. 63 A 3/2013-219 (bod 140) vyhodnocena jako nedůvodná. K porušení § 22 a § 23 vyhl.č. 501/2006 Sb. odpůrce uvedl, že nestanoví povinnosti pro územní plánování, nýbrž pro vymezení pozemků a umístování staveb. Jelikož navrhovatelka nepodala v procesu pořizování ÚP námitku, nemohl se tímto odpůrce dříve zabývat.

[36] Odpůrce odmítl porušení právních předpisů vztahujících se ke krajinnému rázu. Podle něj právní předpisy nestanoví v procesu územního plánování povinnost posuzovat vliv jednotlivých ploch na krajinný ráz. To činí správní orgány až ve fázi umístování staveb. Odkaz na § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. označil odpůrce za nevhodný, protože z něj nevyplývá povinnost posoudit dopady jednotlivé plochy vymezované v územním plánu na krajinný ráz. Ustanovení však umožňuje, aby základní podmínky ochrany krajinného rázu byly řešeny v dohodě s orgány ochrany přírody již v územním plánu. Není-li tato možnost při přípravě ÚP využita, nejde o porušení povinnosti. Dopad dotčené plochy na krajinný ráz by mohl být v procesu ÚP relevantní jen v případě, pokud by to zpochybnil příslušný dotčený orgán, což se nestalo. Navrhovatelka nepodala námitku, odpůrce se tak touto otázkou nezabýval.

[37] Nerelevantní je dle odpůrce námitka porušení principu proporcionality, neboť navrhovatelka nepodala k dotčené ploše námitky a odpůrce neměl tak možnost na výhrady reagovat. S ohledem na vzdálenost dotčené plochy od bydliště navrhovatelky je dotčení jejích práv málo pravděpodobné. Pokud by však k němu mělo dojít z důvodu budoucího zastavení, může navrhovatelka hájit svá práva jako účastnice příslušných povolovacích řízení.

[38] Odpůrce požádal o přiznání náhrady nákladů řízení jemu, neboť navrhovatelka se obrátila na soud opakovaně, ačkoliv mohla návrh na zrušení dotčené plochy podat již dříve v souvislosti projednávanou žalobou pod sp. zn. 63 A 3/2012. Jelikož podává žaloby po částech, způsobuje odpůrci zbytečné další náklady. Za nedůvodný označil odpůrce návrh navrhovatelky na zvýšení odměny jejího právního zástupce na trojnásobek základní sazby. Jde o standardní žalobu bez jakékoliv mimořádnosti a navrhovatelka je zastoupena advokátem vykonávajícím advokacii ve stejné advokátní kanceláři, jenž ji zastupovala při podání předchozí žaloby proti územnímu plánu města Zlína. Je tedy dostatečně seznámena s ÚP i procesem jeho přípravy.

[39] Z výše uvedených důvodů odpůrce soudu navrhl, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Replika navrhovatelky

[40] Navrhovatelka trvala na své aktivní legitimaci s tím, že geografická vzdálenost její nemovitosti od dotčené plochy není podstatná, protože jediná přístupová cesta k dotčené ploše prochází kolem její nemovitosti a právě její zatížení významně vzroste, čímž navrhovatelka utrpí. Nepodáním námitek a připomínek během přípravy ÚP se již zabýval Nejvyšší správní soud s tím závěrem, že osoba, která taková podání neučinila, může být procesně legitimována k podání návrhu, neboť samotná procesní pasivita nemůže vést k tomu, aby soud uvedený návrh automaticky zamítl pro nedostatek procesní legitimace (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 1 Ao 2/2010).

[41] K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6.6.2013, č.j. 1 AOs 1/2013-85, ve věci navrhovatelčina předchozího návrhu navrhovatelka uvedla, že soud uvažoval u plochy č. 486 (RH) nejen o její vzdálenosti od nemovitostí navrhovatelky, ale též o její rozloze a způsobu využití. Nyní napadená plocha však rozsahem mnohonásobně přesahuje vznik externalit u plochy č. 486, což je patrné z grafické části ÚP, a též způsob využití – hromadné bydlení s komerčními aktivitami má radikálně větší potenciál zasáhnout práva navrhovatelky, než tomu bylo u plochy č. 486 (RH). Proto navrhovatelka podala předmětný návrh. Přitom v něm podrobně popsala důvody, proč nepodala námitky proti dotčené ploše.

[42] Odpůrce nijak nevyvrátil argumentaci navrhovatelky, že dotčená plocha měla být vyznačena jako plocha přestavby a nikoliv jako stabilizovaná plocha, když je její využití rozdílné oproti předchozímu ÚP. Dosavadní využití představovalo plochu bydlení dle § 4 vyhl.č. 501/2006 Sb., nové využití pak plochu smíšenou obytnou dle § 8 cit. vyhl. Nově vymezovaná plocha nebyla v ÚP vůbec odůvodněna a nebyla ani předmětem projednání, když sám odpůrce uvedl, že s údaji o nové lokalitě neseznámil veřejnost ani dotčené orgány státní správy. Takový postup odpůrce umožňuje zanesení jakékoliv změny v územním plánování při přípravě nového ÚP, postačuje označit plochu za stabilizovanou. Fakticky však zamezuje

dotčeným orgánům i veřejnosti efektivně uplatnit práva, mají-li se vyjádřit v krátkých lhůtách, protože jejich pozornost se soustředí na ty části návrhu ÚP, které jsou označeny jako změny oproti stávajícímu stavu. Dotčeným orgánům pak pořizovatel nepředkládá objektivní informace k posouzení, neboť jsou zkresleny o zamlčené změny využití území. V posuzovaném případě jde o radikální změnu, neboť původní zemědělská pasekářská usedlost s pozemky tvořícími dvůr a zahradu má být nově využívána ke stavbě občanského vybavení, hromadnému bydlení, či dokonce k výrobě.

[43] Poukazované nezákonnosti jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejný zájem. Popírají legitimní nároky na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost procesních postupů a výsledného OOP. Schválením nezákonného postupu odpůrce naopak dojde k poskytnutí návodu pro netransparentní pořizování ÚP ve větších městech, tedy u obsáhlejších ÚP. Formalistický přístup odpůrce, že navrhovatelka měla možnost se s ÚP seznámit, však ponechává stranou kvalitu této možnosti, cokoliv se dozvědět o nově vymezované ploše, neboť ÚP k ní programově mlčí. Kontrastní je i dvojí přístup odpůrce, jenž druhou ze dvou lokalit pasekářského bydlení (dle předchozího ÚP) ponechává, ve stejné lokalitě vzdálené několik set metrů od dotčené plochy, jako plochu individuálního bydlení.

[44] K opakovaným výtkám odpůrce, že navrhovatelka nepodala námitky, a proto nemohl dříve reagovat, navrhovatelka uvádí, že při zatajování změn v území odpůrce nemohl obdržet nejen její námitky, popř. veřejnosti, ale ani stanoviska dotčených orgánů, která tak byla podána neúplná, a fakticky nezákonná. Navrhovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.6.2013, č.j. 1 AOs 1/2013-85, podle kterého bylo nezákonné stanovisko Ministerstva životního prostředí k záboru ZPF.

[45] Přes odkaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2014, č.j. 6 As 3/2013-29, navrhovatelka uvedla, že zamlčení změn v území a jejich neposouzení příslušnými orgány je objektivní skutečností, kterou potvrdil i odpůrce ve svém vyjádření. Námitky ani vyjádření dotčených orgánů státní správy nemohly reagovat na uvedenou změnu v území, protože návrh nového ÚP se fakticky nezabývá lokalitami, které přebírá z dosavadní územně plánovací dokumentace (princip kontinuity územního plánování). Způsob přijetí napadeného ÚP v dotčené ploše neosvědčuje splnění úkolu územního plánování dle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona: „*prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika ... vliv na veřejnou infrastrukturu ...*“. Napadený ÚP změnu provedl, avšak pořizovatel popsanému úkolu územního plánování nedostál.

[46] Odkaz odpůrce na navazující povolovací řízení, kde se bude moci navrhovatelka vyjádřit k záboru ZPF, označila navrhovatelka za nesmyslný, protože si odpůrce musí být vědom její neúspěšnosti. Stanovisko orgánu ochrany ZPF je dle navrhovatelky nezákonné, neboť orgán při ochraně tohoto veřejného zájmu zcela selhal. Navrhovatelka k tomu předložila jeho stanoviska s cílem dokumentovat, jak chrání zemědělskou půdu lokality Vršava. Od roku 2002 uplatňuje v této lokalitě tzv. salámovou metodu zabírání zemědělské půdy a po částech zde z původně rozsáhlého zemědělského půdního fondu vytváří lokalitu intenzivní individuální výstavby. Dříve opakovanou argumentaci „*že se jedná o poslední zábor zemědělské půdy*“, se v nejnovějším návrhu změny ÚP rozhodl změnit na argumentaci „*že již není co chránit*“, neboť vše kolem je již zastavitelným územím (viz veřejné projednání návrhu změny ÚP z března 2015).

[47] Navrhovatelka též odkázala na stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 8.11.2002, č.j. 570/2528/02-Šs,My, v němž bylo uvedeno, že z důvodu kvality zemědělských pozemků a rozšiřování do krajiny ministerstvo nesouhlasí s dalším rozpracováním změn na lokalitách „Malenovice – východ“, „Vršava II“, „Mezicestí III“. Ze zprávy o vyhodnocení projednávání návrhu změny č. 51 bývalého ÚP v lokalitě „Vršava II“ navrhovatelka citovala stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 26.5.2004, č.j. 570/776/1052/04-My, v němž zdůvodňuje změnu proti předchozímu stanovisku a souhlasí se změnou zeleně na zastavitelné pozemky v lokalitě „Vršava II“ pod podmínkou dřívějšího zastavění jiné lokality (i.č. 164). V rámci stejného projednání uplatnil odbor životního prostředí a zemědělství Magistrátu města Zlína stanovisko, že schválením změny se otevírá možnost dalších požadavků na změny ploch ekologicky cenných území navazujících na severní okraj předkládané změny č. 51 nad stávající nezpevněnou komunikací, jež mimochodem vede k nyní napadené ploše. V uvedeném stanovisku magistrát mluví o lokalitách nově označených jako č. 231 a č. 1084. Tohoto vlastního stanoviska však pořizovatel (stanovisko téhož magistrátu) nedbal a pořídil do lokality Vršava změnu č. 94A bývalého územního plánu, k níž se odbor životního prostředí a zemědělství uvedeného magistrátu vyjádřil dne 11.6.2007, č.j. MMZL 48284/2007, tak, že ji připouští, pokud jde o maximálně přípustné rozšíření zástavby v této lokalitě mezi sídlištěm Jižní Svahy a Vršavou. Nejnovější změnu postojů orgánu ochrany ZPF a úplnou rezignaci na jeho ochranu dokumentuje stanovisko MŽP OVSS VII ze dne 27.8.2014 k ploše ZM2.02 v lokalitě Vršava: „Z koordinálního výkresu je zřejmé, že v dotčeném územní nevzniká žádná zbytková plocha ZPF (logicky je tak využita celá stávající enkláva ZPF)“.

[48] Odkaz odpůrce na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-219, bod 140, označila navrhovatelka za nepřipadný, neboť se nevyjadřuje k zastavění plochy smíšené obytné, ale jen plochy bydlení.

[49] K argumentaci odpůrce, že § 22 a § 23 vyhl.č. 501/2006 Sb. mu nestanoví povinnosti v územním plánování, navrhovatelka uvedla, že tomu je tak pouze částečně, neboť i podmínky umístění staveb v území musí v ÚP zohlednit dostatečnou šířku koridoru, ve kterém se budou infrastrukturní stavby umísťovat. Není-li v ÚP stanoven dostatečně široký koridor (§ 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona), nelze v něm infrastrukturu umístit. S ohledem na vysokou míru znalosti technických parametrů dopravní a technické infrastruktury je požadavek na přesnost vymezení koridorů zcela na místě a lze jej uplatňovat již v nadřazené územně plánovací dokumentaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2012, č.j. 1 Ao 7/2011-526, bod 39 a násl., zejm. 48). V dalších otázkách pak navrhovatelka odkázala na obsah svého návrhu.

[50] K požadavku odpůrce na přiznání náhrady nákladů řízení odkázala navrhovatelka na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-219, bod 147, podle něhož neměl odpůrce důvod vyhledávat právního zástupce k zastupování v soudním řízení, protože disponoval odborným aparátem z právní oblasti – placenými zaměstnanci, a proto mu nemohla být přiznána náhrada nákladů řízení vynaložených na advokáta. Pokud jde o náhradu nákladů řízení navrhovatelky, pak její advokát spolupracuje s advokátní kanceláří, která ji zastupovala v jiném soudním řízení proti odpůrci, což nemůže vést k zamítnutí jejího návrhu na navýšení odměny pro mimořádnou časovou náročnost. Navrhovatelka je zastoupena jiným advokátem vykonávajícím advokacii samostatně.

V. Vyjádření odpůrce k replice

[51] Dle odpůrce vychází navrhovatelka z mylného názoru, že odpůrce byl povinen změnu funkčního využití dotčené plochy v novém ÚP (oproti vymezení v předchozím ÚP) výslovně odůvodnit. Tato povinnost pro něj neplyne (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu např. pod sp. zn. 5 AOs 3/2013 nebo 9 AOs 2/2009). Z rozhodnutí vyplývá, že při přípravě nového ÚP budou změny v regulaci území rozsáhlejší oproti dřívější koncepci, a tak vlastníci pozemků musí proces pořizování ÚP bedlivě sledovat. Odůvodnění jednotlivých ploch se provádí až na základě námítky dotčené osoby.

[52] V citované judikatuře Nejvyšší správní soud odmítl poskytnout ochranu vlastníkům pozemků v situacích, kdy novým ÚP došlo ke změně funkčního využití jejich vlastních pozemků, kdy např. zastavitelný pozemek byl změněn na nezastavitelnou zeleň (sp. zn. 9 AOs 2/2009). V posuzovaném případě však o to nejde, navrhovatelčiny pozemky nejsou zpochybňovanou regulací přímo dotčeny, nýbrž jen zprostředkovaně přes regulaci plochy jiného vlastníka. Tím spíše měla navrhovatelka námitkami proti ÚP signalizovat svůj nesouhlas, čímž by pořizovateli umožnila postoj přehodnotit nebo konkrétně odůvodnit.

[53] V době zpracovávání nového ÚP byla vydána vyhláška č. 501/2006 Sb., která v § 4 až 19 uvádí, jaké plochy mají být v ÚP vymežovány a jaké má být jejich funkční využití. Zpracovatel ÚP se tak musel rozhodnout, jaké plochy nahradí plochy starého ÚP, přičemž u stejně označených ploch často neodpovídalo funkční využití dle starého ÚP a předpokládané dle nového ÚP. Odpůrce odmítl argumentaci navrhovatelky, že měla být většina ploch původně označených jako stav, nově vyznačeny jako plochy přestavby, neboť se dle nové právní úpravy měnilo jejich funkční využití, a to i přesto, že se skutečně o žádnou změnu nejednalo.

[54] Odpůrce se ohradil proti tvrzení, že oklamal navrhovatelku, veřejnost i dotčené orgány, pokud zatajil změnu funkčního využití území. Navrhovatelka měla na mysli dotčenou plochu – dříve stabilizovanou k pasekářskému bydlení, nyní se změněným funkčním využitím, ale opět stabilizovanou, s tím, že navrhovatelka rozporovala, že změna nebyla nikde zdůvodněna. Odpůrce k tomu připomněl výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že při novém ÚP má město větší volnost ve způsobu regulace území a jejím zdůvodnění. Pokud může změnit zastavitelnou plochu v nezastavitelnou, pak to může činit i u ploch stabilizovaných. Změna regulace dotčené plochy byla jednoznačně deklarována označením SO. Na jednoznačnosti označení nic nemění náhodné užití podobné barvy, jako v předchozím ÚP. Nová regulace dotčené plochy byla deklarována od počátku. Neměnnost návrhu nové regulace byl přitom jeden z argumentů v rozhodnutí NSS pod sp. zn. 9 AOs 2/2009. Změna regulace dotčené plochy vycházela z průzkumů a rozborů, tedy důležitých odborných podkladů pro přípravu nového ÚP. Odpůrce z tohoto podkladu vycházel, proto jeho rozhodování nebylo svévolné nebo účelově zaměřené proti zájmům navrhovatelky. Postupem odpůrce nedošlo k oklamání dotčených osob a orgánů a ani k omezení jejich možností hájit svá práva. Jiné dotčené osoby námítky podaly (např. proti plochám vyznačeným též ve starém ÚP jako stabilizované a v novém ÚP opět stabilizované, avšak s jiným funkčním využitím). Mnohým námitkám bylo i vyhověno. Pokud by odpůrce obdržel námítky navrhovatelky, namítanými nedostatky by se zodpovědně zabýval.

[55] Odpůrce „nevyvracel“ argumentaci navrhovatelky, že dotčená plocha měla být vyznačena jako plocha přestavby a nikoliv jako plocha stabilizovaná. Neznačená to, že by s tím souhlasil, ale pro tuto diskusi není při soudním přezkumu místo. Diskuse měla proběhnout v procesu přípravy ÚP, pokud by navrhovatelka na to upozornila prostřednictvím námitek k regulaci. Teprve výstupy z uvedené diskuse by mohly být soudně přezkoumatelné. Soud nemůže být prvním místem pro vedení takové diskuse (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 Ao 5/2011).

[56] K tvrzení navrhovatelky k otázce žalobní legitimace (bod 3 jejího vyjádření) odpůrce uvedl, že NSS odkázal kromě velikosti plochy RH 486 a jejího funkčního využití též na to, že územním plánem bylo zakázáno takové využití, které by narušovalo kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěže. U podmínek využití ploch SO (stejně jako u plochy RH) zakazuje ÚP takové využití, které by narušovalo byť jen druhotně kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěže. U plochy SO je navíc jako hlavní využití uvedeno bydlení, tedy bydlení se předpokládá na více než 50% napadené plochy. Argumentace rozsudkem Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 63 A 3/2013 je tak zcela na místě i v tomto případě.

[57] K nákladům řízení odpůrce uvedl, že navrhovatelka nesdělila žádné argumenty, odůvodňující zvýšení odměny jejího zástupce na trojnásobek. Na svých nákladech řízení odpůrce účtoval odměnu za tři úkony právní služby, včetně náhrady hotových výdajů, to vše navýšené o DPH.

VI. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[58] Ing. K. Č. se jako osoba zúčastněná na řízení vyjádřil dne 20.1.2015 soudu tak, že vlastní rodinný dům na ulici, která je jedinou přístupovou cestou k dotčené lokalitě, v níž má být nově umožněna výstavba. Ulice je velmi úzká a bez chodníků, neboť při jejím zřizování se s žádnou výstavbou již nepočítalo. Rozšíření komunikace a zřízení chodníků není možné, neboť po obou stranách se nachází řadová zástavba. Připuštěním nové výstavby na dotčené ploše dojde k narušení jeho pohody bydlení z důvodu zvýšení dopravní zátěže, prachu, hluku atd. Zvýší se též nebezpečí pro procházející chodce. Event. projíždějící těžká technika v průběhu výstavby může způsobit praskání domů, neboť ulice není na těžkou dopravu dimenzována. Dům Ing. Č. se nachází níže po svahu, a tedy nově připuštěná výstavba výrazně negativně ovlivní odtokové poměry v lokalitě, v čehož důsledku se podatel důvodně obává podmáčení svého domu a eroze půdy na zahradě. Všechny uvedené důsledky podatele bezprostředně zasáhnou a nelze je řešit jen stanovením podmínek v jednotlivých územních rozhodnutích. Nelze pominout ani dopad na příměstskou zeleň využívanou podatelem k rekreaci. Vlastní dům v poslední ulici na kraji města a plánovaná výstavba naruší využívání bezprostředně přiléhajícího lesa. Výstavba nevhodně propojuje osídlení lokality Vršava s osídlením v sídlišti Jižní Svahy. Dochází k omezení možnosti rekreačního využití a vytváří se tlak na biokoridor zřízený mezi uvedenými dvěma sídly. Změna provedená ÚP představuje překročení únosné zátěže území pro přírodu a krajinu i pro životní podmínky občanů v uvedené lokalitě, včetně Ing. Č.

[59] Ing. J. L. se dne 21.1.2015 vyjádřil soudu tak, že v řízení hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Své postavení dovodil ze skutečnosti, že je jediným vlastníkem

dotčených pozemků p. č. 2779/9, 2779/10, 2779/11, přičemž byl na svých právech a povinnostech přímo dotčen vydáním napadeného OOP. Jeho práva tak mohou být přímo dotčena zrušením OOP nebo rozhodnutím podle návrhu navrhovatelky.

VII. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[60] Krajský soud v Brně si k posouzení důvodnosti podaného návrhu vyžádal od odpůrce kompletní spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecní povahy, včetně předchozího platného územního plánu a jeho změn. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu. Soud přezkoumal napadené opatření obecní povahy – územní plán, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a to v mezích návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecní povahy (§ 101b odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“). O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání. **Soud shledal návrh důvodným.**

[61] Krajský soud v Brně nejprve posuzoval otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatelky (přípustnosti návrhu). Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení OOP či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným OOP. Aktivní legitimace navrhovatelky se tak zakládá pouhým tvrzením o dotčení na jejích právech.

[62] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvedl: *„Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i 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.“*

[63] V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s

určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.“

[64] V posuzovaném případě navrhovatelka tvrdila, že je vlastníkem či spoluvlastníkem (ve společném jmění manželů) stavby rodinného domu bez č.p./č.e. stojícího na pozemku st. p. č. 7875 a pozemků p. č. st. 7875, p.č. 3700/12 a p.č. 3714/17, všechny zapsané v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Zlínský kraj, katastrální pracoviště Zlín, na LV č. 7103 pro obec Zlín, k.ú. Zlín. Vlastnictví prokázala výpisem z katastru nemovitostí. Nemovitosti navrhovatelky se nachází v blízkosti dotčené plochy SQ (sousedí přes plochu BI č. 231 – pravomocně zrušenou rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-219), v lokalitě „Vršava“, v blízkosti dotčených pozemků p.č. 2779/9, 2779/10, 2779/11, 2779/2, 2779/3, 2778 a st. 621 v k.ú. Zlín, v jejichž rozsahu navrhovatelka požadovala zrušit OOP. Navrhovatelka se cítila dotčena na svém vlastnickém právu ke shora uvedeným nemovitostem, konkrétně formou degradace jejich hodnoty v důsledku snížení pohody bydlení v dané lokalitě a omezením jejich užívání v takové kvalitě jako dosud, a dále se cítila dotčena na právu na příznivé životní prostředí z důvodu porušení předpisů, které tuto ochranu zaručují (čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

[65] Krajský soud v Brně vzal v úvahu judikaturu Nejvyššího správního soudu, zabývající se mimo jiné aktivní legitimací navrhovatelů. Uvedený soud vytyčil hranici mezi případy, kdy je třeba návrh na zrušení OOP z důvodu aktivní legitimace odmítnout, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a případy, kdy je namíste návrh meritorně projednat. V rozsudku ze dne 27.9.2005, č. j. 4 As 50/2004-59, publikovaném pod č. 1043/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s.ř.s.]“*

[66] V jiném případě dospěl Nejvyšší správní soud k obdobnému závěru, tedy že nelze návrh osoby odmítnout, pokud *„bez bližšího zkoumání není zcela zjevné, že napadená opatření obecné povahy do jejích práv nezasáhla.“* (rozsudek ze dne 11.10.2010, č.j. 3 Ao 5/2010-125, zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná také na www.nssoud.cz). Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je *„vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“*

[67] Přijetím nového územního plánu města Zlín byla dotčená plocha, jejíž rozsah není zcela nevýznamný, určena k jinému než dosavadnímu způsobu využití. Na základě výše uvedeného lze důvodně předpokládat, že vlastnické právo navrhovatelky k jejím nemovitostem, a to nejen k budově, ale též k pozemkům využívaným jako zahrada, bylo tímto dotčeno. Z pouhé skutečnosti, že mezi dotčenou plochou a obytnou budovou ve vlastnictví navrhovatelky (popř. jejími pozemky) je jistá vzdálenost, nelze dovozovat, že určením nového funkčního využití dotčené zastavitelné plochy nemohlo být dotčeno vlastnické právo navrhovatelky. Vzdálenost mezi budovou a pozemky ve vlastnictví navrhovatelky a dotčenou plochou, jejíž zrušení je navrhováno, není s ohledem na velikost této plochy a plánovaný způsob využití takový, aby bylo možno najisto postavit, že vlastnické právo navrhovatelky nebylo dotčeno, tedy vyloučit, že emise (jakéhokoliv druhu) vznikající budoucím využíváním dotčené plochy nezasáhnou nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky. Dle shora uváděných skutečností soud dospěl k závěru, že **navrhovatelka splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace** dle § 101a s.ř.s. K tomu lze též odkázat na názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, podle kterého: „*se „dotčenost“ nevyčerpává v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavby). Dotčení 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*“. Z uvedeného je patrné, že samotná „geografická“ vzdálenost, jak namítal odpůrce, nemůže hrát rozhodující roli.

[68] Na základě výše uvedených skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatelka splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace dle § 101a s.ř.s. Nutno zdůraznit, že otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatelky, jako podmínku přípustnosti návrhu, nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatelka skutečně – jak v návrhu tvrdila – byla na svých právech zkrácena přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepcoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukřácení na právech skutečně došlo.

[69] Z připojených správních spisů soud zjistil, že navrhovatelka nepodala ve vztahu k nyní dotčené ploše SO námitky v průběhu pořizování ÚP. Řádně však uplatnila námitky k opakovanému projednání návrhu ÚP (konáno ve dnech 26. – 27. 9. 2011) proti bezprostředně sousedící ploše BI 231 (později pravomocně zrušené Krajským soudem v Brně, který námitkám přisvědčil rozsudkem ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-219, s tím, že odůvodnění rozhodnutí o námitce bylo nedostatečné, neodpovídalo argumentaci navrhovatelky a nebylo dostatečnou obhajobou navrhovaného funkčního využití plochy BI 231). Z toho plyne, že navrhovatelka byla v průběhu projednávání návrhu ÚP aktivní a zajímala se o navrhované změny, dotčenou plochu však „přímo“ nerozporovala.

[70] Nepodání námitek v procesu pořizování ÚP navrhovatelka zdůvodnila tak, že dotčená plocha má novým ÚP skrytě určeno diametrálně odlišné funkční využití oproti dosavadnímu využití (předchozí ÚP), přičemž změna nebyla patrna z textové části ÚP a z grafické části ji bylo možno zjistit jen podrobným zkoumáním. Ačkoliv v předchozím ÚP měla dotčená plocha sloužit pro bydlení specifických forem BX (pasekářské osídlení), v novém ÚP má mít diametrálně odlišnou funkci – smíšenou obytnou (SO). I přesto ji pořizovatel nezařadil mezi plochy přestavby a unikla tak pozornosti navrhovatelky i dotčených orgánů státní správy. Radikální změna nebyla ani jakkoliv odůvodněna. V grafickém znázornění není jasně patrna, neboť byla shodně barevně označena s dosavadním označením (starý ÚP). Matoucí je též dolní podtržení značky (SO), které náleží plochám s dosavadním přejatým funkčním využitím, což je zde zcela vyloučeno.

[71] Krajský soud v Brně musí zcela přisvědčit posledně uváděným tvrzením navrhovatelky. V předchozím ÚP skutečně sloužila dotčená plocha k bydlení specifických forem – BX (pasekářské osídlení), šlo tak o zástavbu roztroušenou v krajině, což skutečně představuje specifickou formu bydlení pro k.ú. Zlín a přilehlou lokalitu, v podstatě s možností zemědělského hospodaření. V novém ÚP, který navrhovatelka napadá, je dotčená plocha vymezena jako smíšená obytná (SO), což představuje zcela odlišný typ bydlení i užívání pozemků. Jelikož v grafickém znázornění nového ÚP bylo pro dotčenou plochu užito stejné barvy, jako u ploch s přejatým dosavadním funkčním využitím z předchozího ÚP, a též podtržení značky „SO“, což vyjadřovalo plochu stabilizovanou (beze změny), byla tato radikální změna funkčního využití dotčené plochy zcela zastřena a případné dotčené osoby jí z toho důvodu nevěnovaly dostatečnou pozornost, kterou si zasloužila (objektivní důvody). Vzniklou situaci přivodil nesprávný až matoucí postup odpůrce. Textová část ÚP se této významné změně nevěnovala a změna funkčního využití dotčené plochy nebyla v ÚP odůvodněna, přičemž bylo zřejmě mylně vycházeno z toho, že funkční využití bylo přejato z předchozího ÚP (nebylo pravdou), a že plocha není zařazena mezi plochy přestavby. Normoval-li v ÚP pořizovatel charakter ploch SO, pak u nich uvedl pouze to, že je navrhuje jako rozvojové do prostoru ul. Pod Stráněmi a ul. L. Košuta, a plochy menšího rozsahu do prostoru Ostré Horky, K Pasekám, přičemž o dotčené ploše zcela mlčí. Za této situace je zřejmé, že i stanovisko Ministerstva životního prostředí, popř. dalších dotčených orgánů státní správy, vycházelo z jiného skutkového stavu. Podle krajského soudu je grafické vymezení dotčené plochy v rozporu s textovou částí územního plánu. Je pak sporné, zda byly promyšleny (projednány) veškeré dopady této významné změny funkčního využití dotčené plochy na přiléhající lokalitu, pokud se o ní dotčené orgány státní správy nedozvěděly, a tedy se k ní ve stanoviscích nevyjadřovaly (nárůst počtu obyvatel, zvýšení dopravní zátěže lokality, možnosti rozvoje dopravní infrastruktury, regulace emisí, zachování pohody bydlení stávajících obyvatelů atp.).

[72] Krajský soud v Brně při svém rozhodování vycházel též z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle níž soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Algoritmus přezkumu sestává z pěti kroků. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti – jednání

ultra vires (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (krok 3) a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy – krok 4), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (krok 5).

[73] Při postupu podle tohoto algoritmu je soud nově (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1.1.2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

[74] Pokud jde o jednotlivé kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, pak soud k tomu stručně konstatuje, že nikdo z účastníků řízení ani soud neměl pochybnosti o otázkách souvisejících s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného opatření obecné povahy. Otázky prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu tak byly kladně vyřešeny, a soud tak mohl přistoupit ke krokům dalším, v nichž je vázán rozsahem a důvody návrhových bodů. Ještě před započítáním přezkumu soud považuje za vhodné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územního plánu, ze kterých při projednávání a rozhodování věci též vycházel.

[75] V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv majitelky pozemků a vážení různých zájmů a subjektivních oprávnění. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).

[76] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změně by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud

charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[77] Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, 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 předestírané 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.

[78] Ke zrušení OOP může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2012, č.j. 1 Ao 1/2010-264).

[79] Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil či významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2014, č.j. 6 AOs 3/2013-29).

[80] Krajský soud v posuzované věci shledal splnění podmínek řízení a zohlednil především důvody, které zapříčinily „procesní pasivitu navrhovatelky“ vůči dotčené ploše během procesu přípravy ÚP. Navrhovatelka byla v procesu přípravy ÚP jednoznačně aktivní, podala proti němu námitky, avšak své výhrady vztahovala jen k bezprostředně sousedící ploše BI 231. Na dotčenou plochu SO nereagovala, neboť v rámci důvěry v řádný postup odpůrce vycházela z mylného předpokladu, že v uvedené ploše nedochází ke změně funkčního využití; grafická část ÚP plochu označovala shodným barevným označením (s předchozím ÚP) a podtržením značky (SO) jako stabilizované plochy (tj. beze změn); v textové části ÚP pak k dotčené ploše nebylo nic uvedeno. V nyní posuzovaném návrhu byly uplatněny proti dotčené ploše SO obdobné námitky, jako proti bezprostředně sousedící ploše BI 231 v průběhu pořizování ÚP. Nemohlo tak být pro navrhovatelku problémem, formulovat a uplatnit námitky proti dotčené ploše SO již v době pořizování ÚP. Zmátlo ji však odpůrcem zvolené označení dotčené plochy, jevící se jako plocha beze změn (plocha stabilizovaná bez změny funkčního využití oproti předchozímu ÚP). Pokud by nedošlo k zastření radikální změny funkčního využití této plochy (plocha přestavby s diametrálně odlišným funkčním využitím oproti předchozímu ÚP), jistě by navrhovatelka nebyla ve vztahu k dotčené ploše pasivní a vyvinula by stejnou aktivitu, jako proti ploše BI 231, a podala by proti dotčené ploše obdobné námitky. Podle názoru soudu jde v tomto případě o objektivní okolnost nezávislou na vůli navrhovatelky, vyplývající z nesprávného postupu odpůrce během přípravy ÚP, na jejímž podkladě nelze k tíži navrhovatelky přičítat, že byla ve vztahu k dotčené ploše při

pořizování ÚP pasivní (nepodala námitky). K tomu srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž dle usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, jednoznačně vyplývá, že „*samotná procesní pasivita navrhovatele ve fázích přípravy opatření obecné povahy nemůže vést k tomu, že by soud jeho návrh automaticky zamítl pro nedostatek procesní legitimace*“. K podání návrhu tak může být procesně legitimována osoba, která nepodala námitky ani připomínky v procesu přípravy ÚP. Z předestřené judikatury dále plyne, že navrhovatel, který opomněl brojit proti OOP během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení dokonce úspěšný, „*pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy*“. Rozšířený senát tak otevřel prostřednictvím procesní legitimace bránu k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti ÚP během jeho přípravy nebrojili, byť toto může mít fatální dopad na jejich legitimaci věcnou (důvodnost návrhu), nepřesvědčí-li soud, že svá práva proti ÚP nemohli uplatnit z objektivních důvodů. V posuzované věci však soud tyto objektivní důvody shledal (viz. výše).

[81] Krajský soud tak neměl důvod pro odmítnutí návrhu pro nedostatek procesní legitimace (nedostatek aktivity navrhovatelky v procesu pořízení ÚP) a mohl jej připustit k věcnému projednání. Není pak vyloučeno, aby i přes pasivitu navrhovatelky soud shledal případné nedostatky napadeného OOP, formulované v příslušných bodech návrhu, za důvodné, přitom ke zrušení územního plánu přistoupí jen tehdy, pokud jeho přijetím došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[82] Navrhovatelka sice nepodala přímo námitky označené tak, že se týkají nyní dotčené plochy „SO“, avšak podala velmi kvalitně vypracované námitky proti ploše BI 231, jejichž obsah lze vztáhnout též k okolním plochám, a tedy i k nyní namítané ploše „SO“. Není třeba rozporovat, že pokud navrhovatelka byla schopna formulovat kvalitní námitky vůči ploše BI 231, tak by byla schopna směřovat shodné námitky i proti dotčené ploše „SO“. Bylo by jen přepjatým formalismem, pokud by soud aktivitu navrhovatelky neuznal a držel by se názoru odpůrce, směřujícího k odmítnutí návrhu, popř. jeho zamítnutí. S ohledem na výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116, posuzoval soud individuální okolnosti případu a postup navrhovatelky v procesu pořízení ÚP, přičemž shledal, že aktivně přistupovala k ochraně svých práv ve vztahu k vlastním nemovitostem v dané lokalitě a podala rozsáhlé a kvalifikované námitky proti negativním vlivům nového ÚP dopadajícím na její práva k těmto nemovitostem. Pokud by změna funkčního využití dotčené plochy z BX (pasekářské bydlení) na SO (smíšená obytná) nebyla zastřena, z níž navrhovatelce hrozila větší újma, než u plochy BI 231, pak by své námitky jistě vztáhla i vůči dotčené ploše „SO“. Přesto lze konstatovat, že námitky uplatněné proti BI 231 byly z převážné části formulovány obecně vůči jakékoliv rozsáhlé výstavbě, která by mohla mít vliv na současné bydlení v uvedené lokalitě, pokud by nebyla přijata k eliminaci negativních dopadů konkrétní opatření. Ve světle shora uvedené judikatury tak nebyl správný procesní postup odpůrce, který vyznačil dotčenou plochu jako plochu stabilizovanou (SO). Takové označení skrytě umožňuje zástavbu na dosud „téměř“ nezastavěné ploše bez řádného projednání a posouzení záměru ve standardním procesu územního plánování. Vzhledem k této skryté změně se oprávněné osoby i dotčené orgány státní správy mylně domnívali, že v dotčené ploše nedochází oproti předchozímu ÚP k žádné změně. Dotčené osoby (především

v lokalitě bydlicí) tak nepodávaly proti ní námitky, kterými by se musel odpůrce zabývat a rozhodnutí o nich odůvodnit, a dotčené orgány státní správy se ke změně nevyjadřovaly. Jen díky tomuto procesu totiž mohou být námitky řádně projednány, problémy zjištěny a negativní dopady navržené změny eliminovány, popř. změna přehodnocena a neprovedena. V dané věci tedy nebyly negativní dopady změny funkčního využití dotčené plochy posouzeny ve standardním procesu územního plánování tak, aby neutrpěla práva ostatních osob v dané lokalitě.

[83] Negativní dopady provedené změny měly být vyhodnocovány v rámci celé rezidenční lokality příslušného katastrálního území a nikoliv jen vůči přímo sousedícím pozemkům. Plochy, navazující na dotčenou plochu, buď nebyly dosud téměř zastavěny (typ pasekářského bydlení), nebo následovaly jen plochy pro typ individuálního bydlení (v menších rodinných domech se zahradami a užšími komunikacemi bez chodníků). Širší záběr vyhodnocování negativních dopadů provedené změny byl v lokalitě nezbytný proto, že okolní plochy byly původně dimenzovány na menší počet obyvatel (než jak je tomu např. u hromadného bydlení) a nízkou dopravní zátěž (jen pro dosud bydlicí), bez chodníků pro chodce, s nárůstem dopravní zátěže či potřebou vyšší dopravní obslužnosti se v lokalitě nepočítalo.

[84] Pro úplnost krajský soud připomíná své závěry o námitkách navrhovatelky uplatněných proti „ploše BI 231“ v procesu pořízení totožného ÚP (pro jejich obecnost je lze vztáhnout i k nyní dotčené ploše SO), o nichž soud uzavřel v rozsudku ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-219, že nebyly dostatečně vypořádány odpůrcem: *„Soud neshledal obsah odůvodnění rozhodnutí o těchto námitkách za dostatečný ani korespondující námitkám uplatněným navrhovatelkou, které byly podrobně vyloženy na sedmi stranách textu. Odůvodnění námitek je nedostatečné ve vztahu k návrhu plochy BI 231 jako zastavitelného území, když samotná plocha byla oproti prvnímu veřejnému projednání zredukována pouze o úzký pás v šířce cca 10 až 15 m v její severozápadní části (přitom v době mezi konceptem a 1. projednáním návrhu územního plánu došlo k několikanásobnému rozšíření této plochy).“* „Nebylo reagováno ani na tvrzení navrhovatelky, že dosud nezastavěné plochy v území jsou v rozporu se skutečností označovány jako zastavěné plochy (stabilizované plochy individuálního bydlení – červená barva), přitom uvedená místa konkretizovala a lokalizovala s tím, že je tam umístěna stará zemědělská usedlost a zbytek plochy slouží ve skutečnosti jako zahrada, přičemž starým územním plánem nebyla plocha určena k zastavění a rozhodně se dnes neužívá pro individuální bydlení. Nelze tedy souhlasit s označením této údajně stabilizované plochy individuálního bydlení, protože jde o skrytou snahu umožnit zástavbu na dosud nezastavěné louce, a to bez posouzení uvedeného záměru ve standardním procesu územního plánování.“ „Dostatečné odůvodnění provedené odpůrcem postrádá i námitka týkající se neuspokojivého řešení dopravního napojení pro předmětnou plochu č. 231, a to na stávající pozemní komunikace, včetně technické infrastruktury a kanalizace.“ „Z vyjádření příslušných úřadů podle navrhovatelky ale vyplynulo, že jde o nedostatečné dopravní napojení této plochy, a to vzhledem k následně konkretizovaným skutečnostem (navrhovatelka především argumentovala stísněnými poměry pro přístupovou komunikaci neodpovídající normám, která by měla být navržena jako obousměrná a v tom případě by měla šířku pouze 5 metrů, přičemž v délce asi 40 metrů by mohla mít dokonce šířku pouze 4,5 metru, což jsou rozměry naprosto nedostatečné pro obousměrný provoz z hlediska bezpečnosti provozu, navíc jde o trasu označenou jako „hlavní pěší trasa v území“ atd.). Této části námitek

navrhovatelky se ale odpůrce nevěnoval v odůvodnění rozhodnutí vůbec.“ „Pokud jde o odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, pak odpůrce dokonce uvedl, že v namítaných plochách se ani nenacházejí vysoce chráněné zemědělské půdy, na kterých by se hospodařilo, což není zcela pravdivé tvrzení. Většina ploch ve sporném území podléhá II. třídě ochrany ZPF.“ „Navrhovatelka namítala, že nebyly splněny zákonné podmínky pro vymezení nových zastavitelných ploch, protože nebyly zcela vyčerpány možnosti zástavby na stávajících plochách, např. plocha č. 164 není z velké části dosud zastavěná a plocha č. 134 byla v návrhu ÚP účelově zredukována a označena červenou barvou již jako stabilizovaná plocha individuálního bydlení, což je v rozporu se skutečností, neboť z velké části jde o nezastavěné pozemky.“ „Ačkoliv se jedná o jeden z největších záborů ZPF, podle názoru soudu se těmito námitkami navrhovatelky odpůrce vůbec nezabýval a v rámci odůvodnění rozhodnutí o těchto námitkách se k nim nevyjádřil.“ „Ani k dalším námitkám, jako např. dopadům na stávající zástavbu, se odpůrce již nevyjádřil.“ „K řešení odtokových poměrů, ochranného pásma lesa a krajinného rázu se vyjádřil velmi stroze.“ „Z výše uvedeného je zřejmé nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, které provedl odpůrce, a v této části lze považovat opatření obecné povahy za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“ „Ačkoliv podle judikatury je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky, jako v případě typických správních rozhodnutí, této povinnosti odpůrce nedostál.“ „Krajský soud v Brně se zastavil u třetího kroku algoritmu přezkumu OOP, jímž je zkoumání zákonnosti procesu pořízení a projednání územního plánu, přičemž shledal závažné vady, které mohly mít vliv na zákonnost příslušné části územního plánu (plocha č. 231), což plně dostačovalo pro zrušení napadené části opatření obecné povahy.“

[85] V souladu s výše uvedenými výtkami soud zkoumal postup odpůrce v procesu pořizování nového ÚP. Odpůrce území rozdělil podle jeho využití v dřívějším územním plánu, a to na území, které má nést dosavadní způsob využití, a dále na území, které ponese nový způsob využití. V případě nového způsobu využití území šlo o „přestavbu“ nebo o začlenění nezastavěného území mezi území zastavitelné, popř. o vymezení systému sídlení zeleně. Z textové části odůvodnění ÚP pak vyplynulo, že odpůrce nevěnoval plochám s přejatým funkčním využitím z předchozího ÚP žádnou pozornost. Pokud se navrhovatelka přizpůsobila postupu odpůrce a sledovala pouze jím vyznačené změny oproti předchozímu ÚP, pak šlo o zcela logický přístup. Je ale pravdou, že v dotčené ploše odpůrce nebyl důsledný při přejímání dosavadního funkčního využití. V předchozím ÚP měla dotčená plocha funkci pasekářského bydlení (Bp – tedy zastavění jediným rodinným domem a menšími hospodářskými objekty) a v novém ÚP diametrálně odlišnou funkci smíšenou obytnou (SO). Funkce nebyla přejata, byla radikálně změněna, avšak označení této změně neodpovídalo (v grafické části vyznačeno podtržením, že jde o plochu již stabilizovanou, barevné označení o shodnosti s dosavadní funkcí odpovídalo předchozímu ÚP; textová část ÚP se o ploše nezmiňovala). K uvedené radikální změně soud konstatuje, že není jakkoliv zřejmá z textové části napadeného ÚP a lze ji zjistit pouze podrobným zkoumáním grafické části ÚP při srovnávání s předchozím ÚP. Dotčená plocha neměla být v žádném případě označena jako plocha stabilizovaná (SO), u níž se dosavadní funkční využití nemění, nýbrž měla být vyznačena jako plocha přestavby. Neunikla by tak pozornosti oprávněných osob, které by podávaly k ploše kvalifikované námitky. Uvedený postup odpůrce nelze osvědčit za správný. Změna funkčního využití dotčené plochy z předchozího Bp (předchozí ÚP) na SO (nový ÚP) představuje dle názoru

soudu zcela **odlišné nároky na okolí vymezovaných ploch a rovněž rozdílné nároky na dopravní a technickou infrastrukturu.**

[86] Plochy pasekářského bydlení „Bp“, resp. dle nového ÚP „BX - bydlení specifických forem“, mají zcela rozdílný obsah a nároky, než je tomu u ploch smíšených obytných – SO. Z textové části ÚP plyne jako hlavní využití pro plochy BX bydlení v rodinných domech v rozptýlené pasekářské zástavbě (výšková regulace – max. 1 NP s podkrovím); přípustným využitím jsou pozemky souvisejících hospodářských staveb a související dopravní a technické infrastruktury; nepřípustným využitím jsou činnosti v rozporu s hlavním využitím a narušující kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěže nebo takové důsledky vyvolávající druhotně, a dále nové stavby rodinných domů ve stávajících plochách bydlení specifických forem. Naopak hlavním využitím pro plochy smíšené obytné – SO je bydlení; přípustným využitím jsou pozemky staveb pro bydlení všech druhů, staveb a zařízení souvisejícího občanského vybavení (maloobchod do 1000 m² prodejní plochy), objektů pro rodinnou rekreaci, veřejná prostranství, sídelní zeleň a související dopravní a technickou infrastrukturu; nepřípustným využitím jsou činnosti v rozporu s hlavním využitím a narušující kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávající druhotně. Z charakteristik ploch BX a SO vyplývá jejich naprosto rozdílné funkční využití a rovněž nároky na jejich okolí a dopravní technickou infrastrukturu. Pokud odpůrce v procesu pořizování ÚP tuto radikální změnu funkčního využití dotčené plochy zamlčel (a vyznačil jako plochu stabilizovanou), nedošlo k potřebné diskusi veřejnosti ohledně uvedené změny a dopadů na danou lokalitu. Vedle veřejnosti nebyly s konkrétními údaji o dotčené ploše seznámeny ani dotčené orgány a jedná se tak o zásadní nezákonnost v postupu odpůrce. Nové funkční využití dotčené plochy nebylo odůvodněno, odpůrce totiž nevěnoval v odůvodnění ÚP jakoukoliv pozornost plochám, jejichž funkční využití „přejímal“, přitom dotčená plocha nebyla ve skutečnosti přejata (měla nové funkční využití), ale přesto byla takto jako přejatá a stabilizovaná označena (SO). V této souvislosti soud poukazuje na to, že pořizovatel ÚP je plně odpovědný za jeho soulad s právními předpisy. Z grafické části ÚP - grafického znázornění dotčené plochy SO a jejího přilehlého okolí vyplývá, že se v dané lokalitě nachází jediná přístupová cesta, na což poukazovala v návrhu i navrhovatelka. Vzhledem k „mlčky“ provedené změně funkčního využití dotčené plochy, nemohla být řádně projednána dostatečnost této přístupové cesty pro dotčenou plochu (i celou lokalitu) a nebylo nalezeno nápravné řešení vzniklé situace tak, aby zahuštění osídlení a dopravy, v důsledku jiného a „náročnějšího“ funkčního využití plochy, nemělo negativní dopad na okolní plochy a v nich bydlící obyvatelé. Dopravní napojení dotčené plochy a napojení na technickou infrastrukturu považuje soud v důsledku neprojednání uvedené změny za problematické a „nepřipravené“, potřebná hlediska nebyla vůbec zvažena (viz obsah textové části ÚP).

[87] Jak již bylo výše zmíněno, změna funkčního využití dotčené plochy nebyla patrna v ÚP na první pohled (shodné barevné označení – u ploch k bydlení stejné barevné schéma jako u předchozího ÚP; dolní podržení značky SO). Způsob grafického označení v ÚP řadí dotčenou plochu k plochám s přejatým funkčním využitím, ačkoliv fakticky její předchozí funkci (bydlení specifických forem – pasekářské osídlení - zástavba roztroušená v krajině) nový ÚP nepřejal, nýbrž ji změnil. K výtkám navrhovatelky soud skutečně ověřil, že odpůrce zmíněnou specifickou formu bydlení zachoval v ÚP mimo k.ú. Zlín. V lokalitě Vršava (k.ú. Zlín) se původně nacházely dvě sousedící plochy pasekářského bydlení, které však byly novým ÚP

změněny na dvě funkčně zcela odlišné plochy bydlení, jednak bydlení individuální (BI) a jednak plochu smíšenou obytnou (SO), což představuje dotčená plocha. Odůvodnění tohoto rozdílného postupu však v ÚP chybí.

[88] V předchozích částech odůvodnění soud připomněl charakteristiku využití jednotlivých ploch BX a SO, jak ji uváděla textová část ÚP. Vedle toho u plochy BI (bydlení individuální) je hlavním využitím bydlení v rodinných domech a vilách; přípustným využitím jsou pozemky související dopravní a technické infrastruktury, sídelní zeleně, veřejných prostranství a souvisejícího občanského vybavení (maloobchod do 1000 m² prodejní plochy); nepřípustným využitím jsou činnosti nesouvisející s hlavním využitím a narušující kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěže nebo vyvolávající takové důsledky druhotně anebo pozemky staveb pro rodinnou rekreaci. Z porovnání charakteristik využití jednotlivých ploch (BI, BX, SO) dle textové části ÚP vyplývají naprosto odlišné nároky na okolí vymezovaných ploch i dopravní a technickou infrastrukturu. Zatímco plochy BI (bydlení individuální) umožňují v hlavním využití bydlení pouze v rodinných domech a vilách, plocha smíšená obytná (SO) umožňuje jakýkoliv druh obytné zástavby a předpokládá i stavby a zařízení občanského vybavení. I přes tyto významné rozdíly mezi plochami není zřejmé, proč odpůrce dotčenou plochu nezahrnul do ploch přestavby. Jelikož v předchozím ÚP nebyla plochou smíšenou obytnou, je v novém ÚP s touto funkcí fakticky nově vymezovanou plochou přestavby, ačkoliv tam zařazena nebyla. Pokud odpůrce neposkytoval úplnou a jasnou informaci o dotčeném území, ovlivnil tak postoje oprávněných osob i dotčených orgánů státní správy, od nichž nebylo možno očekávat poskytnutí úplných stanovisek s dostatečnými skutkovými zjištěními. Odpůrce v ÚP normoval charakter plochy SO jen v obecné rovině, blíže k plochám SO v k.ú. Zlín uvedl, že je navrhuje jako rozvojové plochy do prostoru ul. Pod Stráněmi a ul. L. Košuta, plochy menšího rozsahu do prostoru Ostré Horky, K Pasekám. O dotčené ploše však zcela mlčel.

[89] Textová část OOP ani jeho odůvodnění neobsahují důvod nového funkčního vymezení dotčené plochy. Radikální změna jejího funkčního využití spočívá i v tom, že zatímco zastavitelnost plochy pasekářského bydlení téměř nenarušuje ZPF, využití regulativu plochy SO může ZPF zcela odstranit. Není-li tak zásadní změna funkčního využití dotčené plochy v OOP odůvodněna, je OOP zatíženo, mimo shora uvedené, i vadou nepřezkoumatelnosti. Podala-li navrhovatelka námitky proti ploše BI 231, lze tyto námitky vztáhnout i k nyní napadené ploše, neboť ta je napojená shodně (s plochou č. 231 BI) nevyhovujícím způsobem do stejného místa. Přitom jde o stejnou navrhovatelku, její nemovitosti a totožné OOP. Námitkami brojila zejména proti přetížení dotčené lokality (oblast Vršava) v důsledku jejího nedostatečného dopravního napojení a současně proti radikálnímu zvýšení dopravní zátěže v okolí její nemovitosti, kde bydlí, protože jediná přístupová cesta k dotčené ploše prochází právě kolem její nemovitosti, jejíž zatížení významně vzroste, přitom není na větší dopravní zátěž dimenzována, čímž navrhovatelka utrpí snížením ceny nemovitostí a narušením pohody bydlení. Dotčená plocha, ale i plocha BI 231, jsou z hlediska dopravní infrastruktury napojeny na městskou silniční síť plochou č. 1079, která je zaústěna do silnice probíhající před domem navrhovatelky, která je slepou ulicí Horní Vršava VII bez chodníků probíhající mezi řadovými rodinnými domy. Vzhledem ke skryté, avšak radikální změně funkčního využití dotčené plochy z Bp (resp. BX) na SO, je evidentní, že zde nedošlo k projednání jejího

dopravního napojení, resp. nebylo vymezeno dostatečné dopravní a technické napojení. Současně nemohlo ani dojít k odůvodnění zaboru zemědělské půdy, jak tvrdila navrhovatelka.

[90] Dle názoru krajského soudu, odpůrce graficky vymezil dotčenou plochu v rozporu s textovou částí ÚP i předchozí územně plánovací. Absentuje-li odůvodnění u takto provedeného zásahu, porušil odpůrce základní zásady vymezené v § 2 odst. 3 správního řádu. Též zastupitelstvu, jako orgánu „vydávajícímu“ územní plán, se nedostalo kompletních informací o důvodech vymezení nového funkčního využití dotčené plochy. Radikální změna ve funkčním využití dotčené plochy nebyla provedena transparentním způsobem, aby byla i laicky seznatelná, čímž došlo k omezení možnosti plnohodnotného hájení práv oprávněných osob, včetně navrhovatelky. Nejednotným postupem v lokalitě Vršava při „přeměně“ původních ploch pasekářského bydlení (na bydlení individuální nebo smíšené obytné) odpůrce zmátl širokou veřejnost, včetně navrhovatelky, při obraně jejich práv. Odpůrce se přitom nemohl zbavit odpovědnosti za soulad ÚP s právními předpisy, resp. s požadavky zvláštních právních předpisů.

[91] Pro úplnost, k rozdílům funkčního využití ploch, soud dodává, že dle textové části ÚP u dotčené plochy při pasekářském způsobu bydlení (Bp, později BX) zpravidla zemědělsky hospodaří na větší zemědělské ploše jediná rodina, avšak u ploch smíšených obytných (SO) se předpokládá hromadné bydlení mnoha rodin, často doplněné službami, přičemž zemědělské hospodaření se nepředpokládá, dochází k zastavění pozemků. Pozemky dotčené plochy s původním využitím Bp, změněným na SO, se však v dané věci nedočkaly dostatečného napojení na dopravní a technickou infrastrukturu města. Přitom nový způsob využití dotčené plochy (pro hromadnou bytovou výstavbu doplněnou službami), může mít takové dopravní a technické nároky, které nemusí stávající infrastruktura lokality Horní Vršava (bydliště navrhovatelky) snést. Zatřením takto zásadní změny se odpůrce vyhnul jakémukoliv odůvodnění svého postupu, který nelze v tomto soudním řízení potvrdit.

[92] Soud při svém rozhodování vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13.5.2014, č.j. 6 Aos 3/2013-29, z něhož plyne, že „*jestliže navrhovatel brojí pouze proti správnosti (proporcionalitě) přijatého řešení, aniž by proti němu podal v průběhu pořizování územního plánu námitky (a tato jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností), pak obecnost odůvodnění územního plánu ve vztahu k navrhovatelovu pozemku sama o sobě nepostačuje k tomu, aby soud územní plán zrušil (§ 101d odst. 2 s.ř.s.)*“. Z uvedené právní věty **a contrario** plyne pro nyní posuzovaný případ, že **objektivní okolnosti neumožnily navrhovatelce podat námitky proti dotčené ploše** v průběhu pořizování ÚP, a tedy obecné odůvodnění ÚP v této konkrétní situaci nestačilo a bylo důvodem pro zrušení OOP v namítané části, tedy v dotčené ploše SO. Objektivními okolnostmi byla především skrytá změna funkčního využití dotčené plochy, vydávaná odpůrcem v ÚP za plochu stabilizovanou a převzatou z předchozího ÚP, což jednoznačně zmátlo navrhovatelku (popř. ostatní oprávněné osoby) a ponechalo ji v pasivitě. Důležitou okolností byl rovněž aktivní přístup navrhovatelky v procesu pořizování ÚP, v jehož rámci uplatnila kvalifikované námitky (proti bezprostředně sousedící ploše BI 231), které lze obsahově vztáhnout i vůči nyní posuzované dotčené ploše.

[93] Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že opatření obecné povahy a řízení předcházející jeho vydání vykazuje procesní vady závažnějšího charakteru, které mohly mít

vliv na zákonnost OOP v dotčené ploše, a pro které musí OOP v napadené části zrušit. Zastavil se tak u třetího kroku algoritmu soudního přezkumu OOP (zkoumání zákonnosti procesu pořízení a projednání ÚP) a nemusel se tak již zabývat otázkami odpovídajícími dalším krokům algoritmu (nezkoumal zákonnost obsahu OOP, tzv. věcné řešení území, včetně funkčního vymezení ploch a uspořádání jednotlivých zájmů v něm, nezabýval se ani kolizí práv a zájmů různých vlastníků nemovitostí dle pátého kroku algoritmu).

[94] Je na odpůrci, aby odstranil výše uvedené rozpory a opětovně rozhodl o vymezení dotčené plochy ve zrušené části opatření obecné povahy. Soud určení jejího funkčního využití nepředjímal. Navrhovatelka postupem odpůrce mohla být zkrácena nejen na procesních právech, ale nelze vyloučit též zkrácení na právech hmotných.

[95] K dalším návrhovým bodům se tak soud vyjádřil stručně a v podstatě nad rámec jako „obiter dictum“.

[96] I když u dotčené plochy SO nejde na první pohled o nově vymezované území k zastavění, fakticky o nově zastavované území jde (viz. výše). Nový ÚP zcela nahrazuje územní plán předchozí. Jakékoliv vymezení záboru ZPF tak musí být odpovídajícím způsobem zdůvodněno. Kvantitativní ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti vyplývá z ust. § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., které však u dotčené plochy nebyly naplněny. Ustanovení prikazují použít pro nezemědělské účely především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky s tím, že k odnětí ze ZPF může dojít pouze v nezbytných případech za splnění zákonem stanovených podmínek. Pořizovatel územně plánovací dokumentace byl povinen navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které bylo z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů nejvýhodnější. Přitom měl vyhodnotit důsledky navrhovaného řešení na ZPF a tyto srovnat s jiným možným řešením. U skryté změny funkčního využití dotčené plochy toto nebylo zřejmě dodrženo.

[97] Jak soud zjistil z obsahu správních spisů a katastru nemovitostí, převážná část sporného území podléhá 2. tř. ochrany ZPF, což se týká většinově i dotčené plochy. V dotčené ploše se nachází orná půda s BPEJ 64310 (2. tř. ochrany ZPF), jde tak o vysoce kvalitní zemědělskou půdu, jejímuž využívání nebránilo předchozí funkční určení Bp (pasekářské bydlení s předpokládaným zemědělským hospodařením). Změna funkčního určení na plochu smíšenou obytnou je radikální co do možnosti využívání předmětné kvalitní půdy, neboť zemědělské hospodaření se ani nepředpokládá. Jde o půdu vysoké úrovně ochrany (dle vyhl.č. 48/2011 Sb. je stanoveno celkem 5 tříd ochrany zemědělského půdního fondu) nedůvodně určenou k zastavění. Ze spisové dokumentace, především stanovisek Ministerstva životního prostředí, jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, vyplynulo, že v průběhu pořizování nového ÚP došlo ke změnám v rozloze záboru zemědělského půdního fondu. Pořizovatel byl ze strany ministerstva upozorněn na to, že zejména zábor zemědělské půdy I. a II. tř. ochrany musí být řádně odůvodněn (např. stanovisko ze dne 4.11.2008). Správním soudům však nic nebrání, přezkoumávat v řízení o návrhu na zrušení části OOP správnost názoru dotčeného orgánu a učinit si vlastní úsudek o zákonnosti jeho stanoviska. Z textové části odůvodnění OOP vyplývá, že pořizovatel ÚP pouze obecně odůvodnil zábor ZPF, což by bylo možno akceptovat pouze ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (tř. IV. a V.), nikoliv však ve

vztahu k II. tř. ochrany, popř. III. tř. ochrany. Správní orgán měl zahrnout do vyhodnocování záboru ZPF kompletní rozlohy pozemků zemědělsky obhospodařovaných v rámci dotčené plochy, tedy konkrétní pozemky p.č. 2779/9 (II. tř. ochrany s BPEJ 64310 ZPF o výměře 1 833 m²), 2779/10 (II. tř. ochrany s BPEJ 64310 ZPF o výměře 74 m²), 2779/11 (II. tř. ochrany s BPEJ 64310 ZPF o výměře 1 8186 m²), 2779/2 (II. tř. ochrany s BPEJ 64310 ZPF o výměře 1 305 m²), 2779/3 (II. tř. ochrany s BPEJ 64310 ZPF o výměře 936 m² a III. tř. ochrany s BPEJ 62411 ZPF o výměře 437 m²) a 2778 (II. tř. ochrany s BPEJ 64310 ZPF o výměře 730 m² a III. tř. ochrany s BPEJ 62411 ZPF o výměře 280 m²), to vše v k.ú. Zlín. Nové vymezení dotčené plochy jako zastavěného území nebylo odpůrcem v ÚP dostatečně odůvodněno, zábor ZPF byl vymezen pouze v obecné rovině.

[98] Obecné zdůvodnění záboru ZPF, jak bylo obsaženo v textové části odůvodnění OOP, by bylo možno akceptovat pouze ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (tř. IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. tř. ochrany (event. III. tř. ochrany). Dotčená plocha je tvořena kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem, přitom pořizovatel ÚP nezdůvodnil, proč právě zábor této plochy je nezbytný. Z OOP ani neplyne porovnávání schváleného řešení s jinou variantou, a tedy zda jde o řešení nejvýhodnější z hlediska ochrany ZPF. Nutnost určení tohoto typu zastavitelné plochy na vysoce chráněné zemědělské půdě nebyla osvětlena. Jiné varianty (na jiných plochách), uspokojující tytéž potřeby a záměr (rozvoj sídla apod.), které by byly v menším pnutí s ochranou veřejných zájmů, zde s veřejným zájmem na ochraně kvalitní zemědělské půdy, nebyly zvažovány. Povinnosti vyplývající z § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. pořizovatel ÚP nedostál.

[99] Ministerstvo životního prostředí, jakožto dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, sice vydalo souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, avšak dle názoru soudu pochybilo, neboť nebyly pro kladné stanovisko splněny podmínky v § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. Kladné stanovisko dotčeného orgánu státní správy (např. ze dne 23.11.2011, 14.12.2011 apod.) nebrání správnímu soudu správnost tohoto stanoviska přezkoumat a učinit si úsudek o jeho zákonnosti (viz srov. rozsudek NSS ze dne 7.1.2009, č.j. 2 Ao 2/2008-62). Dle názoru soudu se ministerstvo nezabývalo využitím dotčené plochy dle dosavadní územněplánovací dokumentace, v níž již byly orgánem ochrany ZPF odsouhlaseny potřeby rozvoje sídel, a nezvažovalo, zda je třeba dále rozšiřovat dříve odsouhlasenou plochu k zastavění a též navyšovat zábor kvalitní zemědělské půdy. Podklad pro tuto nezbytnou úvahu měl poskytnout návrh ÚP (jeho odůvodnění), který však v rozporu s právními předpisy takovou analýzu neobsahoval. Správní soud nikterak nepředjímá, zda pozemky tvořící dotčenou plochu SO mohou být využity jako plocha smíšené obytná. Šlo by o předčasný závěr, neboť funkční využití dotčené plochy nebylo dosud řádně zdůvodněno a zjevně ani posouzeno ze strany dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu.

[100] Pořizovatel územního plánu byl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Úkolem pořizovatele ÚP je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu ÚP právě s cíli územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění ÚP pak dle § 53 odst. 5

stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu ÚP pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

[101] Přijímání nového ÚP zpravidla vede ke změně uspořádání území, přitom pořizovatel ÚP musí respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná územněplánovací 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 navrhopvat řešení, která by se vypořádala se současnými potřebami obce. Jsou-li 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 ÚP.

[102] Odpůrce nedostal své povinnosti upravené v § 53 odst. 5 stavebního zákona. Měl vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. U dotčené plochy bylo třeba vzít v úvahu, že dle předchozího ÚP byla určena k využití téměř bez zastavění (Bp – zástavba roztroušená po krajině), dle nového ÚP byla její funkce významně změněna na plochu s intenzivní zástavbou (SO - plocha smíšená obytná). Na odůvodnění výše naznačených otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je závažným zásahem ÚP. Zájem na rozvoji obce může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážit nad zájmem na ochraně životního prostředí (popř. ochrany ZPF), nezbytným předpokladem však je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu (využití stávajících ploch) a prognózou budoucího vývoje založenou na realistických očekáváních. Z textové části OOP není zcela zřejmé, jaký trend rozvoje města, pokud jde o počet obyvatel, lze očekávat. Je tam uvedena sice potřeba zabezpečení dostatku zastavitelných ploch pro zmírnění odlivu obyvatel do okolních obcí, avšak na druhé straně je redukce rozlohy jiných zastavitelných ploch zdůvodňována nepříznivým demografickým vývojem. Odůvodnění ÚP postrádá vyhodnocení využitelnosti zastavitelných ploch. Z grafické části OOP například plyne napojení lokality Vršava pouze jednou dopravní cestou, kterou by měli užívat stávající obyvatelé lokality i budoucí obyvatelé dotčené plochy SO, textová část OOP se však situací nezabývá .

[103] Ačkoliv se krajský soud zastavil při posuzování dotčené plochy již při třetím kroku algoritmu, kdy shledal vady procesního rázu, musel se vyjádřit i k záboru ZPF, neboť podstatou skryté a radikální změny funkčního využití dotčené plochy bylo překlopení „zástavby roztroušené po krajině se zemědělským hospodařením na kvalitní půdě“ do intenzivní zástavby bez ohledu na zemědělské hospodaření (ačkoliv je na nejkvalitnější zemědělské půdě). Dle soudu se zábor dotčené plochy týká nejkvalitnější zemědělské půdy (II. a III. třída), požívající vysoké ochrany. Přitom v odůvodnění ÚP se nepravdivě uvádí, že nové plochy k zastavění se netýkají zemědělské půdy požívající vyššího stupně ochrany. Zábor ZPF tak nebyl v rozporu s právními předpisy řádně zdůvodněn a ani podložen stanovisky příslušných dotčených správních orgánů. Návrhovému bodu navrhovatelky bylo třeba přisvědčit. Zábor ZPF byl vymezen pouze obecně. Nedůvodné rozšiřování zastavitelných ploch s vysoce chráněnou půdou nelze akceptovat.

[104] Územní plán musí být podle ust. § 53 stavebního zákona v souladu mimo jiné s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s požadavky na ochranu nezastavěného území a s požadavky stavebního zákona a zvláštních právních předpisů. Pokud orgán ochrany ZPF vydal kladné stanovisko k návrhu ÚP a rozšíření zastavitelných ploch, neznámá to z hlediska ochrany veřejného zájmu (ochrana ZPF), že pořizovatel byl zbaven odpovědnosti za soulad ÚP s požadavky zvláštních právních předpisů (zákon č. 334/1992 Sb. a stavební zákon). Odpůrce je tak odpovědný za soulad ÚP s požadavky zvláštních právních předpisů, a to zvláště za situace, kdy stanovisko dotčeného orgánu absentuje nebo není řádně odůvodněno. Vymezení dotčené plochy, jako zastavitelného území pro funkci smíšenou obytnou, nebylo v ÚP odůvodněno, a jedná se tak o nezákonný zábor ZPF vysokého stupně ochrany.

[105] Pokud jde o odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch v OOP, pak dle soudu nevyplývá z textové části vydaného ÚP hlavní argumentace odpůrce, z níž lze dovodit potřebu nových zastavitelných ploch pro bydlení, resp. vymezit nově takové funkční využití u dotčené plochy (jako SO – smíšené obytné). Ani z textové části odůvodnění ÚP nevyplývá provedení jakékoliv podrobné analýzy odůvodňující potřebu nových zastavitelných ploch pro bydlení. Z priorit územního plánování a samotného OOP č. 1/2011 uvedených na str. 6 (Posouzení souladu se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje vydanými dne 10.9.2008 usnesením č. 0761/Z23/2008) plyne, že „zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany není navrhován k zástavbě“. Na str. 11 je uvedeno v pasáži „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení zastavitelných ploch“, že „nové rozvojové plochy jsou zejména plochy pro bydlení, které jsou navrženy v těsné návaznosti na zastavěné území a jejich rozsah odpovídá potřebám města, demografickému vývoji a ekonomickým možnostem“. Vzhledem k tomu, že pořízení ÚP nedošlo pouze k redukci některých ploch, ale i k vymezení nových ploch, bylo třeba nové a upravené plochy, se změnou jejich funkce (jsou-li tvořeny pozemky ZPF), předložit k posouzení orgánu ochrany ZPF. Nebude-li prokázána jejich nezbytnost, nelze je do návrhových ploch nového ÚP zařadit. V posuzované věci nebyla potřeba nové zastavitelné plochy SO (oproti předchozímu ÚP) v rozporu se zákonem řádně vyhodnocena a odůvodněna. Vyhodnocení potřeby nových zastavitelných ploch musí být situováno na počátek řízení o ÚP k prokázání nutnosti změny ÚP. Analýza musí být podrobná a racionální, závěry musí odpovídat skutkovým zjištěním. Smyslem a cílem územního plánování je komplexní řešení funkčního využití území a vytváření předpokladu k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Sledované hodnoty musí být specifikovány a hodnověrně doloženy. Nebyla-li vyhodnocena a odůvodněna potřeba vymezení nové zastavitelné plochy, byl porušen stavební zákon v jeho ust. § 53 odst. 5 písm. d).

[106] Pokud jde o tvrzení odpůrce v ÚP, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany není navrhován k zástavbě, nezakládá se na pravdě. Ze spisové dokumentace a katastru nemovitostí plyne, že téměř celá plocha pozemků zahrnutých do dotčené plochy, náleží do II. tř. ochrany ZPF (až na jejich menší část ve výměře 717 m² náležející do III. tř. ochrany). Jde o půdu vysoké úrovně ochrany ZPF, a že se v těchto místech nenachází vysoce chráněné zemědělské půdy není pravdou.

[107] Pokud navrhovatelka rozporovala nedostatečné dopravní a technické napojení dotčené plochy, pak soud z připojených správních spisů zjistil, že uvedenou námitku již podala ve vztahu k sousední ploše BI 231. Chtěla tak chránit svá práva a své nemovitosti. Namítaný problém se týkal celé lokality Vršava, neboť k ploše BI 231 a současně k dotčené ploše SO vede jediná přístupová cesta procházející právě kolem nemovitostí navrhovatelky. Jejich zatížení významně vzroste a navrhovatelka může utrpět újmu. Vzhledem k propojení všech ploch lokality Vršava, lze uplatněné námitky navrhovatelky vztáhnout i k nyní posuzované ploše SO. Odpůrce se však vůbec nevěnoval této části námitek navrhovatelky, týkající se neuspokojivého řešení dopravního napojení lokality na stávající pozemní komunikaci, včetně technické infrastruktury a kanalizace. Rozhodnutí o námitce postrádalo odůvodnění. Vzhledem k tomu, že šlo o jedinou a tutéž přístupovou komunikaci v lokalitě Vršava, u dotčené plochy tak nebyla dopravní a technická infrastruktura, včetně napojení vůbec řešena.

[108] Žalovaný sice rozporoval argumentaci navrhovatelky, že § 22 a § 23 vyhl.č. 501/2006 Sb. mu nestanoví povinnosti na využití území v rámci územního plánování, podle soudu však ÚP musí zohlednit při stanovení podmínek umísťování staveb v území dostatečnost šířky koridoru, v němž budou infrastrukturní stavby umístěny. Není-li v ÚP stanoven dostatečně široký koridor, nelze v něm infrastrukturu umístit. Požadavek na přesnost vymezení koridorů pro dopravní a technické infrastruktury je v dané věci zcela na místě a lze jej uplatňovat již v nadřazené územněplánovací dokumentaci (rozsudek NSS ze dne 21.6.2012, č.j. 1 Ao 7/2011-526, bod 39 a násl., zejm. 48: „*Míra podrobnosti, v níž je vymežována dopravní a technická infrastruktura, se v jednotlivých nástrojích územního plánování liší o míru podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků. Specifická míra vymezení této infrastruktury se projevuje již na úrovni politiky územního rozvoje, kdy je vymezena skrze plochy a koridory a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům*“).

[109] Bylo-li problematické řešení dopravního napojení u plochy BI 231 (viz shora), bude problematické i řešení dopravního napojení u dotčené plochy SO. Podklady pro uplatnění této námítky proti ploše BI 231 navrhovatelka čerpala z dřívějšího územního řízení, v němž bylo řešeno vybudování základní technické vybavenosti pro rodinné domy této lokality, a z něhož vyplynul závěr o stísněných poměrech jediné přístupové komunikace (plocha č. 1079 – o šířce pouze 5 m při obousměrném provozu, v jedné pasáži délky 40 m o šířce jen 4,5 m). Plánované využití jediné přístupové komunikace, vedoucí přes plochu č. 1079 (veřejné prostranství), nesplňovalo požadavky kladené na využití území v režimu ploch veřejného prostranství. Nesplněním těchto požadavků, nemohly být splněny ani požadavky na umísťování staveb v území ve smyslu § 22 a § 23 vyhl.č. 501/2006 Sb. Argumenty platné pro plochu BI 231, kterou soud zrušil předchozím rozsudkem ze dne 8.10.2013, č.j. 63 A 3/2012-219, by měly platit i pro nyní dotčenou plochu SO (jde o stejnou přístupovou komunikaci). Soud ale současně musí vzít v úvahu, že závěr o porušení hmotného práva by byl v této věci předčasný, neboť dosud nebylo řádně zdůvodněno nové funkční využití dotčené plochy (pro zastřenost změny funkčního využití této plochy nebyly proti ní uplatňovány námitky, o nichž by byl odpůrce povinen rozhodnout a rozhodnutí odůvodnit). Nicméně z grafické části OOP plyne, napojení lokality Vršava jedinou dopravní cestou (pro stávající obyvatele i nové obyvatele dotčené plochy). Vedle toho na str. 20 - 21 OOP je poukázáno na stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, dle kterého je minimální šířka

veřejného prostranství, jehož součástí má být pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytové plochy, dostatečná pro umístění potřebné komunikace. Rozpory ale musí odpůrce teprve vysvětlit.

[110] Ochrana krajinného rázu je nedílnou součástí územního plánování. Dotčená plocha (SO) původně nebyla zastavěným územím, resp. zastavitelnou plochu (dle předchozího ÚP šlo o plochu pasekářského bydlení), proto pro pořizovatele ÚP platila povinnost posoudit „krajinný ráz“ a řádně vyhodnotit případné zásahy do něj (§ 12 zákona č. 114/1992 Sb.). U dotčené plochy však nebyl krajinný ráz posouzen a ani jeho ovlivnění v důsledku změny funkčního využití. Zvláštní forma bydlení (v k.ú. Zlín a okolí) s charakteristickými loukami a roztroušenými staveními přispívala jako *genius loci* k charakteru krajiny. Pokud tato forma bydlení byla v dotčené ploše opuštěna bez řádného posouzení a vyhodnocení zásahu, nebyly splněny zákonné požadavky na ochranu krajinného rázu ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.

[111] Z důvodu skryté změny funkčního využití dotčené plochy z pasekářského bydlení na plochu smíšenou obytnou se dotčená plocha nedočkala dostatečného napojení na dopravní a technickou infrastrukturu města, přičemž nové funkční využití (hromadná bytová výstavba doplněná službami) může mít takové dopravní a technické nároky, jenž mohou rozsahem překonat stávající infrastrukturu lokality Horní Vršava (bydlí navrhovatelka). Zvoleným postupem k provedení změny funkčního využití dotčené plochy se odpůrce vyhnul odůvodnění svého postupu a rovněž projednání takové změny se všemi možnými důsledky.

[112] Krajský soud se při hodnocení zákonnosti územního plánu řídil zásadami proporcionality a zdrženlivosti a podle okolností věci mohl zrušit i jen jeho část, umožní-li takové rozdělení charakter napadeného aktu (opatření obecné povahy), (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007, bod III.).

VIII. Závěr a náklady řízení

[113] Na základě výše uvedených vad dospěl soud k závěru, po přezkoumání napadeného OOP, vázán návrhovými body, o úspěšnosti podaného návrhu ve vztahu k dotčené ploše (SO).

[114] Shledal, že územní plán statutárního města Zlín nebyl ve vztahu k dotčené ploše SO vydán zákonem stanoveným způsobem. V souladu se zásadami proporcionality, zdrženlivosti a kontinuity územně plánovací dokumentace, a také vzhledem k obsahu návrhových bodů a míře dotčení navrhovatelky na právech, soud konstatuje, že výše specifikované vady jsou důvodem pro částečné zrušení napadeného opatření obecné povahy v navrhovatelkou uplatněné části – ploše „SO“, jež sestává z pozemků p.č. 2779/9, 2779/10, 2779/11, 2779/2, 2779/3, 2778 a st. 621 v k.ú. Zlín, nacházejících se v lokalitě „Vršava“. V souladu s § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. soud předmětnou část územního plánu zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku.

[115] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ust. § 60 dost. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených plně úspěšný účastník proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelka byla ve věci plně úspěšná (soud zrušil opatření obecné povahy v požadované části), a soud jí proto přiznal právo na náhradu nákladů

řízení vůči žalovanému. Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč, dále z odměny za právní zastoupení advokátem za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, podání repliky) po 3 100 Kč (celkem 9 300 Kč) podle § 6 odst. 1, § 7 bod 5 a § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl.č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), a dále z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby dle § 13 odst. 1 a 3 AT po 300 Kč (celkem 900 Kč). Celkem na náhradě nákladů řízení soud přiznal navrhovatelce 15 200 Kč, které jí je povinen odpůrce uhradit prostřednictvím právního zástupce. K tomu byla určena přiměřená lhůta. Soud si je vědom specifičnosti OOP a jeho přezkumu, avšak v dané věci neshledal nadstandardní náročnost, šlo o standardní podání ve správním soudnictví, a proto nezvyšoval hodnotu úkonů právní služby (navrhován trojnásobek). V případě předchozího návrhu navrhovatelky pod sp. zn. 63 A 3/2012 krajský soud hodnotu úkonů právní služby zvyšoval, neboť šlo o 4 napadené plochy. V této věci byla napadena pouze jedna plocha. Soud dále odmítl argumentaci odpůrce, že navrhovatelka mu způsobuje zbytečné další náklady tím, že se na soud obrací opakovaně, ačkoliv návrh na zrušení dotčené plochy mohla podat již v dříve projednávaném návrhu pod sp. zn. 63 A 3/2012. Jde o zcela legitimní postup a svobodnou vůli navrhovatelky, zda návrh ve správním soudnictví uplatní či nikoliv, v jakém rozsahu a kdy tak učiní. Právo obrátit se na nezávislý a nestranný soud s obdobným návrhem je zakotveno v Listině základních práv a svobod a je jen na rozhodnutí navrhovatelky, zda jej využije. Zvolený procesní postup navrhovatelky nelze napadat, jak to činí odpůrce. Navrhovatelka přesně uvedla důvody svého podání.

[116] Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, nemají tak právo na náhradu nákladů řízení. Ostatně takové náhrady se osoby zúčastněné na řízení ani nedomáhaly.

[117] Odpůrce se sice domáhal náhrady nákladů řízení za tři úkony právní služby jím zvoleného právního zástupce, avšak ve věci úspěšný nebyl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Disponuje-li statutární město zázemím odborného aparátu – specializovaným právním oddělením s fundovanými zaměstnanci, kteří mohou odpůrce v soudním řízení řádně zastoupit (oddělení je za tímto účelem zřízeno a městem financováno), není důvod pro navyšování nákladů řízení zastoupením advokátní kanceláři na základě plné moci mimo struktury odpůrce.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 31. března 2015

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu