



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 **V. H.**, právně zast. Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem v Brně, Mezníkova 273/13, proti odpůrci **statutárnímú městu Zlín**, se sídlem ve Zlíně, nám. Míru 12, právně zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem v Brně, Těsnohlídkova 9, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) společnosti VALSTAV ZLÍN GROUP, spol. s r.o., se sídlem ve Zlíně, Kvítková 4323, 2) P. P., 3) O. D., 4) D. H., 5) B. H., 6) K. H., 7) B. S., 8) E. R., 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 Zlín dne 15.12.2011 **se** v části ploch č. 231 a č. 525, nacházejících se v lokalitě „Vršava“, **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. 1/2011 - Územní plán Zlína - schváleného usnesením zastupitelstva města Zlín dne 15.12.2011 v části ploch č. 486 a č. 1079, nacházejících se v lokalitě „Vršava“, **se z a m í t á**.
- III.** Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 18.681,60 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího

právního zástupce Mgr. Jana Tejkala, advokáta se sídlem v Brně, Mezníkova 273/13.

IV. 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

[1] Včas podaným návrhem ze dne 29. 6. 2012 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 - Územního plánu města Zlína schváleného Zastupitelstvem města Zlína usnesením č. 2/9Z/2011 dne 15. 12. 2011, a to v části ploch č. 231, č. 486 a souvisejících ploch č. 525 a č. 1079 v lokalitě „Vršava“. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 31. 12. 2011.

I. Návrhové body

[2] Navrhovatelka v návrhu uvedla, že je vlastnící rodinného domu (resp. spoluvlastníci se svým manželem – ve společném jmění manželů) ve Zlíně bez č.p./č.or. na st. parc. č. st. 7875 a pozemků st. parc. č. st. 7875, č. 3700/12 a č. 3714/17, vše zapsáno na LV č. 7103 pro obec Zlín, k.ú. Zlín, u Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj, katastrální pracoviště Zlín. Opatřením obecné povahy byla navrhovatelka zkrácena na vlastnickém právu k nemovitostem, když tento zásah spatřovala v degradaci hodnoty svých nemovitostí v důsledku snížení pohody bydlení v této lokalitě, dále v omezení užívání nemovitostí v takové kvalitě jako dosud, a dále v dotčení práva na příznivé životní prostředí, když došlo k porušení právních předpisů, které ochranu tohoto práva zaručují (čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Navrhovatelka svoji „dotčenost na právech“ dovodila ze samotného umístění nemovitostí v jejím vlastnictví, které přímo sousedí s plochami, jejichž využití v nově schváleném územním plánu navrhovatelka napadla. Navrhovatelka také poukázala na nutnost extenzivního přístupu při posuzování otázky dotčenosti a v tomto dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS. Navrhovatelka dále uvedla, že návrh na zrušení opatření obecné povahy, který je založený na vlastnictví nemovitostí ve společném jmění manželů, byla oprávněna podat sama, jako jedna z manželů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, bod 86.).

[3] Navrhovatelka proti opatření obecné povahy namítala, že trpí nepřezkoumatelností, bylo vydáno postupem, který nebyl v souladu se zákonem, v napadených plochách je v rozporu s hmotným právem a schválené využití území v napadené lokalitě je v rozporu s požadavkem na proporcionalitu opatření obecné povahy (namítané vady navrhovatelka blíže rozvedla – viz níže).

[4] Z důvodu srozumitelnosti navrhovatelka upřesnila, že Zastupitelstvo města Zlína rozhodlo dne 7. 4. 2005 usnesením č. 24/20Z/2005 o pořízení nového územního plánu pro celé správní území Zlína. Po projednání návrhu zadání územního plánu a projednání konceptu územního plánu se konalo veřejné projednání (1.) návrhu územního plánu ve dnech 21. - 22. 3. 2011 a

následně opakované veřejné projednání upraveného (2.) návrhu územního plánu ve dnech 26. - 27. 9. 2011. Navrhovatelka dále konkretizovala své návrhové body ad 1) - 26) viz. níže.

[5] Bod 1) V průběhu pořízení územního plánu navrhovatelka uplatnila k prvnímu i upravenému návrhu územního plánu včasné odůvodněné námitky (v odůvodnění Opatření obecné povahy č. 1/2011 (jinak také „OOP“) nesprávně označené jako připomínky, když rozhodujícím kritériem není kvalita ani obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, který subjekt výhrady vznesl – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2005-51). V průběhu procesu pořízení územního plánu byla tedy navrhovatelka aktivní. Jejím námitkám však nebylo vyhověno, přičemž pořizovatel územního plánu (odpůrce) nevěnoval těmto námitkám adekvátní pozornost.

[6] Bod 2) Odůvodnění opatření obecné povahy obsahuje podle navrhovatelky „Rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu z března 2011“, které zjevně neobsahuje rozhodnutí o námitkách, jenž navrhovatelka v této fázi návrhu územního plánu uplatnila. O jejich námitkách nebylo rozhodnuto. I když pořizovatel dospěl na základě prvního veřejného projednání k potřebě opakovaného veřejného projednání upraveného územního plánu (§ 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon“), nelze z toho podle navrhovatelky dovozovat, že by mělo být upuštěno od povinnosti pořizovatele rozhodnout o všech řádně uplatněných námitkách. Podle ust. § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se rozhodnutí o námitkách (které musí obsahovat vlastní odůvodnění) uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Pokud odůvodnění OOP rozhodnutí o námitkách neobsahuje, je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti té části, vůči které byla námitka uplatněna (pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost). Na tomto závěru nemohla nic změnit ani skutečnost, že bylo rozhodnuto o námitkách navrhovatelky, které uplatnila ke druhému (upravenému) návrhu územního plánu.

[7] Bod 3) Nepřezkoumatelností trpí opatření obecné povahy i ve vztahu k námitkám navrhovatelky, které uplatnila k upravenému návrhu územního plánu, neboť odůvodnění OOP v části „Rozhodnutí o námitkách k opakovanému veřejnému projednání návrhu Územního plánu Zlína ze září 2011“ obsahuje pod bodem č. 303 rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, jenž je nedostatečné. I když rozhodnutí o námitkách není „klasickým“ správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 9 správního řádu, musí přesto z formálního i věcného hlediska naplňovat znaky správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Odůvodnění rozhodnutí musí být přezkoumatelné a musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán uplatněné námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, popř. uplatněné skutečnosti za nesprávné (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011). Uvedenému požadavku však odpůrce dle navrhovatelky nedostál.

[8] Bod 4) Navrhovatelka nesouhlasila v námitce uplatněné k druhému upravenému návrhu územního plánu s vyřízením původní námitky uplatněné k prvnímu návrhu územního plánu (ze dne 18. 3. 2011), a to s tím, že došlo jen k malé redukci plochy č. 231, přičemž redukce nemohla mít žádný význam vzhledem k rozsahu navrhovatelkou namítaných problémů. Rozhodnutí o námitce zásadně pominulo některé uplatněné námitkové body, resp. je odbylo. Navrhovatelka totiž nesouhlasila s využitím plochy č. 231 jako plochy pro individuální bydlení (BI) z následujících důvodů: 1. neodůvodněný zábor zemědělské půdy, 2. nepříznivý

vliv na odtokové poměry, 3. nepříznivý vliv na pozemky určené k plnění funkcí lesa, 4. nedostatečné dopravní a technické napojení lokality, 5. poškození krajinného rázu, 6. nepříznivý vliv na územní vliv ekologické stability. Ačkoliv navrhovatelka tyto námitkové body pečlivě odůvodnila, samotné rozhodnutí o námitce dostatečně nereflektovalo na podané argumenty. Reakce v rozhodnutí nebyla adekvátní podrobnosti předložených námitek, a tudíž nebyla dostatečnou obhajobou navrhovaného funkčního využití předmětných ploch.

[9] Bod 5) Za zcela irelevantní považovala navrhovatelka první část rozhodnutí o uplatnění námitce, a to že na část plochy č. 231 bylo vydáno územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí vydané na základě předchozího územního plánu nemůže podle navrhovatelky odůvodnit rozšíření předchozího zastavitelného území. Naopak nový územní plán může dosavadní zastavitelné území určit i k jinému využití.

[10] Bod 6) Nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti spatřovala navrhovatelka i u plochy č. 486, jenž je v textové části odůvodnění OOP (str. 50 a 95) označena jako „plocha hromadné rekreace RH – plocha pro penzion v dané lokalitě“, avšak v odůvodnění rozhodnutí o uplatnění námitce navrhovatelkou bylo uvedeno, že plocha č. 486 není zastavitelná objekty a je navržena pouze ke sportovně rekreačním účelům.

[11] Bod 7) Ohledně ostatních důvodů, uplatněných v námitce k prvnímu územnímu plánu, bylo rozhodnutí o námitce nejen nedostatečně odůvodněno, ale bylo též věcně nesprávné a nezákonné (viz níže). Nezákonnost rozhodnutí o námitce tak způsobilo nezákonnost OOP pro rozpor s hmotným právem v částech, jejichž zrušení navrhovatelka požadovala.

[12] Bod 8) Navrhovatelka dále namítala, že k napadenému územnímu plánu nebylo provedeno řádné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zejména podle § 48 odst. 1 stavebního zákona a § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), a to ani ve fázi konceptu, ani ve fázi návrhu. Nebylo zpracováno kompletní posouzení vlivů územně plánovací dokumentace (jako koncepce) na životní prostředí, když měla být provedena tzv. SEA, nýbrž bylo zpracováno toliko posouzení variant ploch pro dopravní infrastrukturu. Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by bylo vyhodnocení vlivů zadáno pouze v tomto rozsahu. Provedené vyhodnocení vlivů se zaměřilo pouze na vybrané problémy územního plánu a bylo v jeho rámci rezignováno na další aspekty, jež představovaly potencionální vlivy na veřejné zdraví a životní prostředí. Posouzení hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území bylo zcela pominuto u dalšího vymezování zastavitelných ploch obecně (nejen v lokalitě „Vršava“, proti níž navrhovatelka brojila). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území představuje obligatorní nástroj ochrany životního prostředí, který je nutno ze zákona dodržet, přitom požadavek na provedení tohoto vyhodnocení byl stanoven v zadání územního plánu, resp. v pokynech pro jeho zpracování. Porušení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. zpravidla vede ke zrušení OOP. V dané věci tedy mělo být provedeno předmětné posouzení vlivů v plném rozsahu, ve skutečnosti se ale zaměřovalo jen na vlivy možných dopravních variant pravobřežní komunikace, proto jde o nezákonný postup při provedení tohoto vyhodnocení, což způsobuje i nezákonnost procesu pořízení OOP.

[13] Bod 9) Navrhovatelka dále namítala nezákonnost OOP, když v rozporu s hmotným právem změnilo funkční využití ploch č. 231 a 486 z ploch nezastavitelných na plochy

zastavitelné (využití území pro bydlení, resp. pro rekreaci) a stejný režim byl navržen i pro související plochy č. 525 a č. 1079 (plochy veřejných prostranství), všechny v lokalitě „Vršava“ (důvody rozvedeny níže).

[14] Bod 10) Schválené využití předmětných ploch jako zastavitelného území je v rozporu s požadavkem na ochranu zemědělského půdního fondu. Podle zákona č. 334/1992 Sb., ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 334/1992 Sb.“), je pro nezemědělské účely (např. stavební činnost) nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území. K odnětí zemědělského půdního fondu může dojít pouze v nezbytných případech a za splnění zákonem stanovených podmínek, přitom lze odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu (§ 4 cit. zák.). Dle § 5 odst. 1 cit. zák. je nutné při územně plánovací činnosti navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí být vyhodnoceny důsledky navrhovaného řešení pro zemědělský půdní fond. Také podle ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona lze nové zastavitelné plochy v územním plánu vymezit pouze v případě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy.

[15] Bod 11) Zábor zemědělského půdního fondu nebyl územním plánem řádně vyhodnocen, ačkoliv je to tvrzeno v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky v napadeném OOP. Určení předmětných ploch k zastavění bylo dále v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, tj. Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, které mimo jiné stanoví, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany nesmí být navrhován k zástavbě (str. 7 textové části odůvodnění OOP). Plocha č. 231 určená jako zastavitelná, zahrnuje 2,355 ha pozemků (z celkových 2,488 ha), patřících do zemědělského půdního fondu, a to I. a II. třídy ochrany. Jde o půdu vysoké úrovně ochrany (dle vyhl.č. 48/2011 Sb. je stanoveno 5 tříd ochrany zemědělského půdního fondu), která je nedůvodně určena k zastavění. Totéž se týká plochy č. 525, kterou tvoří zemědělské pozemky o výměře 0,061 ha, z čehož je 0,031 ha půda I. a II. třídy ochrany, a dále plochy č. 486, kterou tvoří zemědělské pozemky o výměře 0,148 ha, a také plochy č. 1079, kterou tvoří zemědělské pozemky o rozloze 0,029 ha (z celkové výměry 0,032 ha). Z uvedeného důvodu je pak zjevně nesprávné tvrzení odpůrce (v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky), že v namítaných plochách se nenacházejí vysoce chráněné zemědělské půdy. Vymezení předmětných ploch jako zastavitelných tak nebylo dostatečně odůvodněno (zábor zemědělského půdního fondu je vymezen jen obecně).

[16] Bod 12) Již v řádně uplatněné námitce proti návrhu územního plánu navrhovatelka tvrdila, že v lokalitě Vršava se nacházejí i další plochy, např. č. 940, k jejichž využití dosud nedošlo, a proto nelze akceptovat další nedůvodné rozšiřování zastavitelných ploch v uvedené lokalitě. Podle ust. § 53 stavebního zákona musí být územní plán mimo jiné v souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s požadavky na ochranu nezastavěného území a s požadavky stavebního zákona a zvláštních právních předpisů. Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal kladné stanovisko k návrhu územního plánu, neznamená to z hlediska ochrany veřejného zájmu (ochrana zemědělského půdního fondu), že pořizovatel (odpůrce) je zbaven odpovědnosti za soulad územního plánu s požadavky zvláštních pr. předpisů (zákon č. 334/1992 Sb. a stavební zákon). Pořizovatel jako hlavní garant vydávaného OOP je odpovědný za soulad územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů, a to

zvláště v situaci, kdy stanovisko dotčeného orgánu absentuje nebo není řádně odůvodněno. Nezákonnost spatřovala navrhovatelka v rezignaci dotčeného orgánu, potažmo pořizovatele, na požadavky kladené na územní plánování stran ochrany zemědělského půdního fondu, a to ve vztahu k vymezení předmětných ploch, jakožto zastavitelného území. Stanovisko dotčeného orgánu státní správy musí být podle ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona odůvodněno mimo jiné proto, aby ho správní soud mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkum opatření obecné povahy (§ 154 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu), což plyne i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130.

[17] Bod 13) Navrhovatelka poukázala na nesoulad územního plánu v předmětných plochách se zákonným požadavkem na co nejmenší narušení hydrologických a odtokových poměrů v území (§ 4 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb.), přitom dle § 3 odst. 1 písm. a) vyhl.č. 13/1994 Sb., je třeba vycházet při zpracování územně plánovací dokumentace z hydrologických a odtokových poměrů v území. Navrhovatelka proto považovala za zcela lichou argumentaci uvedenou v odůvodnění rozhodnutí o této námitce navrhovatelky, a sice že řešení odtokových poměrů na jednotlivých plochách je předmětem až stavebně správního řízení.

[18] Bod 14) Navrhovatelka v námitce uplatněné v průběhu procesu pořizování OOP tvrdila, že výstavba na předmětných plochách významným negativním způsobem ovlivní odtokové poměry v území, což vyplývá z umístění předmětných ploch ve svahu. Již nyní zaplavuje dešťová voda při každém mírnějším dešti přilehlou komunikaci, přitom je zadržovaná retenční funkcí sadu. Původní přírodní vodoteč na jihu lokality je přetížena, dochází k vymílání koryta a podemílání přírodních svahů, množí se tak lokální sesuvy. Uvedené skutečnosti navrhovatelka doložila dokumentací, její argumenty však byly zcela oslyšeny. Stejně tak požadavek na provedení hydrogeologického rozboru území. Přitom k této lokalitě je v napadeném územním plánu uvedeno, že přírodní podmínky, zvláště značně svažité terén, vytváří riziko sesuvů, což omezuje využití území a omezuje i dopravní dostupnost (str. 30 odůvodnění textové části OOP).

[19] Bod 15) Nesprávný přístup odpůrce k problematice ochrany zemědělského půdního fondu byl zároveň v rozporu s metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., který v čl. II odst. 3 stanoví, že orgán ochrany ZPF při posuzování předložené dokumentace zejména hodnotí otázky specifikované pod písm. a) až k) mezi nimiž je pod písm. f) uvedeno hodnocení ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, mimo jiné konstatoval, že metodický pokyn podrobněji upravuje postup orgánů ochrany ZPF, včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace a sjednocuje tak správní praxi. Bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany ZPF v jednotlivých případech odchýlil od hledisek a kritérií tohoto metodického pokynu. Je-li orgán ochrany ZPF vázán metodickým pokynem, pak při svém hodnocení územně plánovací dokumentace je povinen, jakožto dotčený orgán, zabývat se v něm obsaženými kritérii a uvést k nim své závěry. Podle navrhovatelky však k tomuto v daném případě nedošlo.

[20] Bod 16) Vymezení předmětných ploch v územním plánu jako zastavitelného území představuje neodůvodněný a nezákonný zábor zemědělského půdního fondu mimořádného rozsahu (ve výměře cca 2,593 ha), z čehož 2,386 ha představuje zemědělský půdní fond vysokého stupně ochrany. Jde o největší zábor velmi kvalitní zemědělské půdy v rámci územního plánu statutárního města Zlína a je nepřijatelné, aby změna využití namítaných ploch, spočívající v jejich odnětí z ochranného režimu ZPF, nebyla v souladu se zákonnými požadavky. Odpůrce se dopustil nepřipustného porušení kogentních hmotněprávních norem chránících veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu (viz rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185).

[21] Bod 17) OOP v části napadených ploch nevyhovělo obecným požadavkům na využití území, jde-li o dopravní a technické napojení lokality, přičemž územní plán musí být v souladu s požadavky stavebního zákona i jeho prováděcích předpisů. Podle § 22 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 může být šířka snížena na 10,5 m. V případě rodinného domu je nejmenší šířka 8 m, při jednosměrném provozu ji lze snížit na 6,5 m.

[22] Bod 18) Již v průběhu řízení o návrhu územního plánu navrhovatelka poukazovala na problematické řešení dopravního napojení u plochy BI č. 231, a to s odkazem na územní řízení vedené v minulosti (Magistrátem města Zlína, sp. zn. MMZL-SÚ-11528/2010), v němž bylo řešeno vybudování základní technické vybavenosti pro rodinné domy v této lokalitě. Z uvedeného řízení vyplynulo, že by přístupová komunikace na ploše č. 1079 musela být navržena jako obousměrná, avšak vzhledem ke stísněným poměrům by mohla mít šířku jen 5 m, přičemž její podstatná část v délce cca 40 m by mohla mít šířku jen 4,5 m. Nyní plánované využití plochy č. 1079, jako přístupové komunikace (plocha veřejného prostranství), tak nemůže splňovat požadavky kladené na využití území v režimu ploch veřejného prostranství, a proto nebude možné splnit ani požadavky na umístování staveb v území. Podle § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., se stavby umísťují tak, aby bylo možné jejich napojení na síť technické infrastruktury a pozemní komunikace. Parametry, provedením a způsobem připojení musí vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Stavby též musí splňovat požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.

[23] Bod 19) Za zcela irelevantní označila navrhovatelka argument odpůrce, uvedený v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky, že ohledně přístupu na plochu č. 231 bylo vydáno stavební povolení na místní komunikaci. Nedodržení právních předpisů při územním plánování nelze nahrazovat tím, že v další procesní fázi bude vydáno v této věci správní rozhodnutí.

[24] Bod 20) Plocha č. 231 přímo sousedí s pozemky určenými k plnění funkcí lesa. Odpůrce v rozhodnutí o námitce uvedl, že předmětná plocha bude redukována na část, na které je možno se souhlasem orgánu ochrany lesa ještě udělit výjimku. Avšak podle ust. § 14 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), je nutné při pořízení územně plánovací dokumentace dbát na zachování lesa, navrhopvat a zdůvodnit řešení, která jsou nejvhodnější

z hlediska zachování lesa apod., přitom je nutné provést vyhodnocení důsledků navrhovaného řešení a navrhnout alternativní řešení. Uvedené požadavky se podle navrhovatelky vztahují i na zásahy do pozemků, které se nacházejí v ochranném pásmu lesa. Ust. § 14 odst. 2 lesního zákona totiž podmiňuje vydání územního rozhodnutí (stavebního povolení) souhlasem orgánu ochrany lesa ve formě závazného stanoviska, a to i tehdy, mají-li být dotčeny pozemky do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.

[25] Bod 21) Při zpracování OOP nebyly výše uvedené požadavky lesního zákona respektovány, vymezení zastavitelného území v bezprostřední blízkosti lesa nebylo dostatečně zdůvodněno, přitom nebyly vyčerpány další možnosti vymezení zastavitelných ploch, které s lesem (chráněnou složkou životního prostředí) bezprostředně nesousedí, a nebylo ani provedeno vyhodnocení předpokládaných důsledků či navrženo alternativní řešení. Bez tohoto zákonem stanoveného uvážení apriori odpůrce předpokládá udělení výjimky ze strany orgánu ochrany lesa v navazujících řízeních. To však nelze akceptovat, pokud se orgán ochrany lesa v závazném stanovisku nevyslovil tak, že s takovou výjimkou lze do budoucna počítat. Obdobné stanovisko však ve věci vydáno nebylo a odpůrce sám nemůže rozhodnout místo kompetentního dotčeného orgánu. Pokud tak učinil, nezákonně překročil své pravomoci.

[26] Bod 22) Ačkoliv je ochrana krajinného rázu nedílnou součástí územního plánování, podle navrhovatelky nebyl ve vztahu k předmětné lokalitě krajinný ráz řádně vyhodnocen nebo posouzeno jeho ovlivnění v důsledku změny funkčního využití pozemků. Pro předmětné lokality neplatí výjimka z nutnosti posuzování krajinného rázu dle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), neboť se nejednalo o zastavěné území či zastavitelné plochy. Dle § 12 cit. zák. mohou být zásahy do krajinného rázu prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, přitom ke všem činnostem, které by mohly změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.

[27] Bod 23) Již v námitce uplatněné v průběhu procesu pořizování OOP navrhovatelka uváděla, že plocha č. 231 bude představovat nevhodné pohledové propojení individuální zástavby rodinných domů v lokalitě Vršava se sídlištěm panelových bytových domů věžového typu v lokalitě Jižní Svahy, čímž se vytvoří tlak na existující biokoridor mezi těmito lokalitami a dojde k narušení přirozených vazeb v krajině. Dále bude znamenat významnou redukci ploch pro rekreaci, a také zánik genia loci s dosud charakteristickými loukami a roztroušenými původními staveními. Podle navrhovatelky nedošlo v rámci pořizování OOP k hodnocení krajinného rázu předmětného území, nebyl zohledněn jeho přírodní rámeček a stávající stav a nedošlo ani ke komplexnímu vyhodnocení území s ohledem na jeho stávající hodnoty, které krajinný ráz vytvářejí. Proto došlo k porušení zákonných požadavků na ochranu krajinného rázu ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., potažmo stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.

[28] Bod 24) Změna funkčního využití namítaných ploch představuje podle navrhovatelky neodůvodněné porušení požadavků na ochranu územního systému ekologické stability, kterým se zajišťuje ochrana přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb. Orgány územního plánování a ochrany přírody jsou ve spolupráci s dotčenými orgány povinny vymezit systém ekologické stability udržující přírodní rovnováhu místního, regionálního a neregionálního

charakteru k uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivému působení na okolní části krajiny a k vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny (§ 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.).

[29] Bod 25) Přeměna funkčního využití namítaných ploch na zastavitelné území bude mít negativní dopady do místního územního systému ekologické stability, který v dané lokalitě existuje. Negativní dopady vzniknou v důsledku nárůstu dopravní zátěže, hluku a změn odtokových poměrů v území, a také v důsledku zásahů do vývoje rostlin a živočichů vyskytujících se na přilehlých pozemcích. Zvětšení plochy pro bydlení bude představovat významný nárůst počtu obyvatel, dopady na přilehlý les a blízký biokoridor, změnu krajinného rázu lokality a snížení její rekreační hodnoty. Odpůrce se uvedené a již dříve uplatněné námitce nevěnoval dostatečně, když jen uvedl, že územní systém ekologické stability je navržen tak, že změnou není nijak atakován. Podle navrhovatelky toto sdělení odporuje jak územně-analytickým podkladům, tak faktickému stavu.

[30] Bod 26) Napadené opatření obecné povahy není v namítaných plochách v souladu s požadavkem proporcionality. Zásah do vlastnického práva navrhovatelky, daný změnou funkčního využití předmětných ploch, s nimiž nemovitost navrhovatelky bezprostředně sousedí, není odůvodněn zákonnými cíli a není činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, které by mohly ještě rozumně k zamýšlenému cíli vést (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 sb. NSS). Předmětný zásah je naopak ukázkou libovůle pořizovatele územního plánu, který schválil rozporované funkční využití předmětných ploch i přes nerespektování právních předpisů a přes odpor navrhovatelky a významné části veřejnosti (občanské sdružení).

[31] Z výše uvedených důvodů navrhovatelka navrhl, aby Krajský soud v Brně napadené opatření obecné povahy zrušil v části ploch č. 231, č. 486, č. 525 a č. 1079, nacházejících se v lokalitě „Vršava“.

II. Argumentace odpůrce

[32] Odpůrce ve vyjádření k návrhu dne 25. 7. 2012 uvedl, že mu není známo, že by navrhovatelka podala k prvnímu veřejnému projednání námitku či připomínku. Námitku podala až spolu s ostatními občany v podání ze dne 26. 9. 2011 k opakovanému veřejnému projednání, v němž všichni tito občané nesouhlasili se způsobem vyřízení námitek k prvnímu návrhu územního plánu ze dne 18. 3. 2011. Podání ze dne 26. 9. 2011 přitom pořizovatel vyhodnotil jako námitku, o které pak Zastupitelstvo města Zlína rozhodlo. Není proto podstatné, kdy byla předmětná námitka podána, zda při 1. nebo 2. projednání návrhu územního plánu. Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona se návrh rozhodnutí o námitkách podaných ke konceptu i k návrhu územního plánu zpracovává na základě výsledků projednání a zastupitelstvu je návrh rozhodnutí o námitkách předkládán k odsouhlasení nebo zamítnutí dle § 54 stavebního zákona až při samotném vydání územního plánu. Jelikož námitky navrhovatelky podané k opakovanému veřejnému projednání byly totožné s námitkou ostatních občanů místní části Vršava, byla námitka vyhodnocena tak, jak je uvedeno na straně 120 opatření obecné povahy č. 1 (pozn. soudu - na straně 113-114, nikoliv na straně 120). Zastupitelstvo rozhodlo tak, že námitce nevyhovuje, a to jednak z důvodů uvedených

v odůvodnění tohoto rozhodnutí a dále z důvodů, které vedly vlastníci pozemků p. B. S. k podání připomínky ke konceptu a k návrhu územního plánu, když podala podnět k rozšíření plochy BI č. 231 z konceptu i na další parcely v jejím vlastnictví. Jmenovaná měla na dotčených plochách postaveny dva domy, které v šedesátých letech vyhořely. Po následné opravě znovu vyhořely, viníci nebyli nikdy odhaleni, rodina jmenované se z tohoto území odstěhovala a od té doby usilovala o nápravu.

[33] Odpůrce se dále odvolával na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011–210, podle něhož je dodržení principu proporcionality důležitých prvkem při tvorbě územních plánů. Při pořizování územních plánů musí být mj. hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či jiné pozemky v obci byly využity jiným způsobem, než doposud.

[34] Územní plán Zlína je zpracovaný v měřítku 1:10000 a dle § 43 stavebního zákona stanovuje základní koncepci rozvoje území obce; ve vybraných plochách a koridorech může uložit prověření změn jejich využití územní studií, což je i případ plochy BI 231. Územní plán navrhuje pouze plochy zastavitelné a nikoliv plochy stavební, když zastavitelná plocha se stává stavební plochou až po vydání územního rozhodnutí, resp. po splnění požadavků stavebního zákona a prováděcích vyhlášek na výstavbu. Nebudou-li tyto požadavky splněny, plocha se nemůže stát stavebním pozemkem.

[35] Územní rozhodnutí je jedním z limitů území, které je pořizovatel povinen respektovat. V ust. § 26 odst. 1 stavebního zákona jsou specifikovány územně analytické podklady, přičemž dle ust. § 27 odst. 2 stavebního zákona pořizuje územně analytické podklady příslušný pořizovatel na základě průzkumů území a na základě údajů o území, kterými jsou informace nebo data o stavu území, o právech, povinnostech a omezeních, která se váží k určité části území, která vznikla nebo byla zjištěna na základě právních předpisů, a dále informace o záměrech na provedení změny v území atd. Dle ust. § 79 odst. 1 stavebního zákona vymezuje rozhodnutí o umístění stavby stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, a také pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Svojí povahou je tedy územní rozhodnutí (i stavební povolení) limitem využití území. Taková pravomocná rozhodnutí jsou platná, dokud nevyprší doba jejich platnosti. Jejich platnost nemůže být narušena tím, že budou vypuštěny z územního plánu. Pořizovatel je tedy povinen územní rozhodnutí akceptovat. Proto není pravdivé tvrzení navrhovatelky v podaném návrhu (bod 5), že vydané územní rozhodnutí nemůže odůvodnit rozšíření předchozího zastavitelného území.

[36] Plocha rekreace RH č. 486 je vedena v textové části územního plánu (str. 52) jako území pro rekreaci, na kterém má být řešeno rekreační využití plochy (rekreační louka). Dle toho nemá být plocha zastavěna. I když je v odůvodnění územního plánu uvedeno, že jde o plochu pro penzion, je stavební úřad při svém rozhodování vázán textovou částí územního plánu, nikoliv jeho odůvodněním.

[37] Posouzení vlivu územně plánovací dokumentace na životní prostředí je v kompetenci Krajského úřadu Zlínského kraje – odboru životního prostředí, který k návrhu zadání

územního plánu sdělil, které lokality je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí a které nikoliv, a své rozhodnutí odůvodnil (viz správní spis – koordinované stanovisko k návrhu zadání, doručené dne 5. 11. 2007). Posouzení z hlediska SEA u ploch bydlení nebylo požadováno, a to i z toho důvodu, že charakterem nespádají mezi záměry podřazované k posouzení vlivů na životní prostředí. Tvrzení navrhovatelky k uvedenému bodu tak není pravdivé.

[38] Lokalita č. 231 se skládá jednak z části, která byla převzata z tehdy platné změny územního plánu č. 94A, vydané dne 14. 2. 2008 usnesením č. 24/10Z/2008, a jednak z části, která byla zapracována do územního plánu na základě požadavku vlastníka pozemků paní B. S. poté, co musely být z územního plánu vypuštěny velké rozvojové lokality, které měly tvořit hlavní rozvojovou koncepci města (v severozápadní části Zlína), a to na základě stanoviska dotčeného orgánu ochrany ZPF - Ministerstva životního prostředí. Jednalo se o lokality, na kterých se na rozdíl od plochy č. 231 zemědělsky velkovýrobně hospodařilo a byly složeny z půd I. a II. třídy ochrany. Po prvním veřejném projednání územního plánu bylo vypuštěno dalších cca 65 ha zemědělských půd, přičemž šlo o lokality, které dosud nebyly zainvestovány a z pohledu stavebního zákona nevytvářely předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území.

[39] Na část lokality č. 231, převzaté z tehdy platné změny č. 94A územního plánu, byla v dubnu – srpnu roku 2010 pořízena územní studie, která prověřila dané území v měřítku 1:1000. Následně byla studie přepracována, a to na základě stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny – Magistrátu města Zlína, odboru životního prostředí a zemědělství, doručeného odpůrci dne 1. 6. 2011, v němž tento orgán požadoval minimalizovat počet domů, a to s ohledem na ochranu přírody a krajiny a charakter okolního území (rozvolněná zástavba). V této části území je tak stanoveno maximálně 9 RD. V současné době je požadováno pořízení územní studie i na zbytek předmětného území. K přístupu do dané lokality se vyjádřil Magistrát města Zlína, Odbor stavebních a dopravních řízení, a to z hlediska napojení lokality na základní komunikační síť tak, že dne 24. 1. 2011 bylo vydáno speciálním stavebním úřadem stavební povolení na komunikaci pro stavebníky p. P. a p. K., přičemž tato komunikace může sloužit i pro lokalitu, pro kterou je pořizována územní studie. Navržené parametry komunikace jsou v souladu s ČSN 736110 pro projektování místních komunikací.

[40] Vyhodnocení záborů zemědělského půdního fondu bylo předmětem několika projednání s orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, a to Ministerstvem životního prostředí, Odborem výkonu státní správy VIII Olomouc. Již v konceptu odpůrce obdržel od tohoto orgánu stanovisko, v němž nebyl udělen souhlas k řadě ploch a bylo požadováno jejich zdůvodnění, a také doložení, ke kterým plochám byl již v předešlém územním plánu udělen orgánem ochrany ZPF souhlas (dle § 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem). Plocha č. 231, resp. její část, která byla projednávána v konceptu, však nikdy nebyla zpochybněna. Na základě projednání konceptu a podané připomínky vlastnice pozemků paní B. S., která vyslovila nesouhlas s tím, aby její pozemky p.č.st. 1968, 3688/1, st. 1969, 3688/2 a 3690/1 byly zahrnuty do ploch krajinné zeleně, a požadovala jejich začlenění do ploch individuálního bydlení (BI), byla plocha č. 231 upravena následovně: do návrhu ploch individuálního bydlení (BI) byly začleněny pozemky p.č.st. 1968, 3688/1, st.

1969, 3688/2 a části pozemku 3690/1, přitom část pozemku p.č. 3688/1, nacházející se v ochranném pásmu lesa, zůstala ve stavu K – krajinná zeleň. Jelikož výsledkem projednání konceptu bylo vypuštění základních rozvojových ploch města, k nimž odpůrce neobdržel kladné stanovisko orgánu ochrany ZPF, přičemž výše uvedené rozšíření plochy č. 231 bylo po prvním veřejném projednání návrhu akceptováno orgánem ochrany ZPF i přesto, že se plochy nacházejí na půdách I. a II. třídy ochrany (nikoliv však vysoce chráněných půd, na nichž se zemědělsky hospodaří, jak bylo uvedeno i v odůvodnění OOP). To bylo hlavním důvodem, proč byl zbytek lokality č. 231 z hlediska záborů zemědělského půdního fondu kladně projednán, na rozdíl od jiných lokalit, které mohly být zařazeny pouze do územních rezerv a nebyl k nim udělen souhlas orgánem ochrany ZPF. Dalším důvodem kladného projednání zbytku lokality č. 231 bylo i to, že bezprostředně navazuje na zastavěné území města a nevytváří další neopodstatněný zásah do volné přírody. Celý územní plán byl z hlediska ochrany ZPF několikrát projednáván a z hlediska záborů i několikrát redukován (viz. stanoviska a zápisy z jednání založené ve správním spise). V kapitole 7 odůvodnění bylo také uvedeno, že vyhodnocení předpokládaných záborů ZPF bude provedeno dle zákona č. 334/1992 Sb., vyhlášky č. 13 Ministerstva životního prostředí ze dne 29.12.1993, kterou se upravují podrobnosti ochrany ZPF ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. a přílohy 3 této vyhlášky a příslušného metodického pokynu, byť tento pokyn není právním předpisem, jak uvedl i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí pod č. j. 1 Ao 2/2010-185, nýbrž jen určuje postup orgánů ochrany ZPF podrobených řídicí pravomoci Ministerstva životního prostředí. Jde o vnitřní předpis, který nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může ukládat úkoly osobám podléhající řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává a sjednocuje tak správní praxi.

[41] Ve smyslu ust. § 5 zákona č. 334/1992 Sb. jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace povinni se řídit zásadami ochrany ZPF ve smyslu ust. 4 cit. zák. Podle § 4 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb. platí jako zásada ochrany ZPF, že pro nezemědělské účely je třeba použít především nezemědělskou půdu a dále, že musí-li v nezbytných případech k odnětí půdy dojít, je nutno mj. co nejméně narušovat odtokové poměry. Odpůrce dále odkázal i na ust. § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 13/1994 Sb. S ohledem na shora citovaná ustanovení právních předpisů odpůrce dovodil, že je přípustné, aby ke změně odtokových poměrů došlo (při stavební činnosti to ani není jinak možné), ale je třeba dbát na jejich co nejmenší narušení. To lze objektivně posoudit až při konkrétních záměrech na využití území, tedy při tvorbě regulačního plánu nebo při vydání územního rozhodnutí, protože územní plány jsou zpracovávány v měřítcích 1:10 000 nebo 1:5 000 (dle vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, dále jen „vyhl. č. 500/2006 Sb.“) a dle § 18 a § 43 stavebního zákona nepatří posuzování odtokových poměrů ani mezi cíle a ani mezi úkoly územního plánování. Zpracovatel územního plánu se tedy odtokovými poměry zabýval přiměřeně k měřítku územního plánu 1:10 000. Proto je v odůvodnění územního plánu uvedeno, že nejsou navrhovány zásadní změny hydrologických a odtokových poměrů. Odtokové poměry budou částečně ovlivněny samotnou výstavbou, ale k jinému ovlivnění nedojde. Dešťové vody budou ze zpevněných ploch odváděny dešťovou kanalizací, na pozemcích bude zajištěna maximální kumulace dešťových vod pro zachování retenční schopnosti krajiny, přičemž uvedenou problematiku bude nutno dořešit v podrobnější dokumentaci, což koresponduje s výše uvedeným výkladem. Dle ustanovení § 5 odst. 1 věty

druhé zákona č. 334/1992 Sb. vyhodnocují pořizovatelé a projektanti územních plánů předpokládané důsledky zamýšleného řešení na zemědělský půdní fond. Toto vyhodnocení však ve smyslu přílohy vyhlášky č. 13/1994 Sb. již neobsahuje požadavky na posuzování odtokových poměrů. Podle ust. § 5 odst. 1 věty první zák. č. 334/1992 Sb. mají projektanti a pořizovatelé navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF nejvýhodnější, což se podle odpůrce také stalo. Při posuzování návrhů územních plánů pak orgán ochrany ZPF přihlíží k narušení odtokových poměrů, avšak jde pouze o jeden z mnoha ukazatelů, které jsou uvedeny v metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí ČR – Odboru ochrany lesa a půdy ze dne 1. 10. 1996. Dalšími ukazateli jsou např. dosavadní využití nezemědělských ploch, využití enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce, využití stavebních proluk, využití již odsouhlasených ploch, kvalita zemědělské půdy dle BPEJ, existence investic do půdy (meliorační zařízení) apod. Ochranu zemědělské půdního fondu tedy nelze zúžit jen na hydrologické a odtokové poměry v konkrétním území, nýbrž je na něj třeba nahlížet při zpracování územně plánovací dokumentace komplexněji, neboť v případě jiného území by bylo možno argumentovat dotčením jiných kritérií ochrany ZPF. Výsledná podoba územního plánu je vždy jen kompromisním řešením.

[42] K posouzení souladu územního plánu s nadřazenou dokumentací – Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje obdržel odpůrce po odstranění nedostatků kladné stanovisko od nadřízeného orgánu územního plánování – krajského úřadu.

[43] Z hlediska záborů lesa je příslušným správním orgánem na úseku státní správy lesů Krajský úřad Zlínského kraje, Odbor životního prostředí a zemědělství, s nímž jako s dotčeným orgánem byla dokumentace řádně projednána a na základě vydaného stanoviska k návrhu územního plánu i k opakovanému projednání byla upravena, doplněna, dohodnuta a odůvodněna (viz. doložená stanoviska ve správním spise). Přitom vyhodnocení záborů lesa se provádí tam, kde jsou dotčeny lesní pozemky. Pozemky v ochranném pásmu lesa jsou pozemky zemědělskými a byly již vyhodnoceny v záborech zemědělského půdního fondu. Na předpokládané udělení výjimky z ochranného pásma lesa není právní nárok. Pokud nakonec výjimka udělena nebude, mohou být pozemky nacházející se v tomto pásmu využívány jako zahrady k rodinným domům. To však bude prověřováno do podrobností územní studií, která je podmínkou zástavby. Totéž odůvodnění platí i k porušení krajinného rázu.

[44] Rovněž územní systém ekologické stability byl řádně projednán. Návrh územního plánu jej řešil ve dvou variantách a výsledné navrhované řešení se nedotýká lokality č. 231 ani vzdáleně. V tomto území je tvořen územní systém ekologické stability plochami Z*, P, L a K (P – biocentrum, Z*, L a K – biokoridor) a tento stav je vyšrafován zeleně. Červenou šrafou je pak doplněn návrh (viz legenda ke grafické části).

[45] Podle odpůrce není námitka navrhovatelky, že OOP není v předmětných plochách v souladu s požadavkem proporcionality a je zásahem do vlastnických práv navrhovatelky, nikterak odůvodněna. Navrhovatelka jen tvrdila dotčení na svých právech, z jejího návrhu ale není dotčenost patrná. Odpůrce dále odkázal na několik rozhodnutí NSS, především na rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, z něhož mj. vyplývá, že ačkoliv opatření obecné povahy není adresné, zákon v ust. § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správní, ve znění dalších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), spojuje aktivní legitimaci

navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Dále odpůrce odkázal na usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, z něhož mj. vyplývá, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že jde o správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, přičemž ačkoliv je tento okruh obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, a nikoliv proti procesu jeho přijímání. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tedy navrhovatel stížen břemenem tvrzení o zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace dána (včetně dalších procesních podmínek), je povinností soudu přezkoumat soulad opatření obecné povahy se zákonem, tedy zda bylo postupováno v mezích působnosti a pravomoci správního orgánu, který jej vydal, a zda toto opatření bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

[46] Právě s ohledem na proporcionalitu a letitou snahu paní B. S. o nápravu (viz výše) bylo vyhověno jí podané námitce, když současně odpůrce neobdržel k projednávané ploše žádná záporná stanoviska dotčených orgánů. Naopak na základě záporného stanoviska dotčeného orgánu ochrany ZPF musel odpůrce z územního plánu převést největší rozvojové lokality o cca 25 ha do rezerv. Podle odpůrce pak kontrastně působilo i to, že paní B. S. vlastnila v tomto území od nepaměti stavební pozemky, avšak předchozí územní plány je určovaly jako zeleň, na druhou stranu má navrhovatelka postaven dům na pozemcích, které byly dříve, než se dostaly do příslušných ploch dle územního plánu z roku 1998, zemědělsky užívány, a tedy i takto chráněny.

[47] Z důvodu podání několika podnětů k přezkumnému řízení předmětného Opatření obecné povahy č. 1/2011, byl správní spis týkající se tohoto OOP předán dne 31.1.2012 Krajskému úřadu Zlínského kraje, Odboru územního plánování a stavebního řádu, který do dnešního dne příslušné přezkumné řízení neukončil, resp. ani nezahájil, neboť řízení je zahajováno z moci úřední a vzhledem k velkému rozsahu předloženého spisového materiálu koná tento správní orgán dosud teprve předběžné posouzení věci, a tudíž předmětný správní spis nemohl odpůrci vrátit. Proto jej odpůrce nemohl na výzvu soudu předložit, a zřejmě se také nemohl zcela vyčerpávajícím způsobem vypořádat s podaným návrhem na zrušení OOP.

[48] S ohledem na výše uvedené odpůrce soudu navrhl, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

III. Spisový materiál

[49] Ze spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 1/2012 soud zjistil, že rovněž v této věci byl podán návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. 1 – Územního plánu Zlína, avšak šlo o jiné navrhovatele, kteří napadali jiné lokality. Ani k této sp. zn. však nebyl na žádost soudu předložen odpůrcem správní spis k OOP, a to ze stejných důvodů (viz výše). Krajský úřad Zlínského kraje k tomu již tehdy k uvedené sp. zn. v přípisu ze dne 23. 4. 2012 uvedl, že spisový materiál mu byl předložen k provedení posouzení souladu územního plánu s právními předpisy (§ 174 odst. 2 správního řádu) dne 31. 1. 2012, a to z důvodu podání podnětu

k přezkumnému řízení OOP. Celkem je evidováno pět takových podnětů. Přezkumné řízení je zahajováno z moci úřední, nikoliv na základě podaného podnětu, a to teprve až v případě, že přezkumný orgán dospěje po předběžném posouzení k závěru, že lze důvodně pochybovat o souladu napadeného OOP s právními předpisy. Vzhledem k rozsahu předloženého spisového materiálu k OOP nebylo dosud předběžné posouzení věci ukončeno, a proto nemohl být ani vrácen spisový materiál.

[50] Krajskému soudu byl nakonec předložen potřebný spisový materiál vztahující se k OOP dne 31. 7. 2012. Přitom Krajský úřad Zlínského kraje, Odbor územního plánování a stavebního řádu, Oddělení územního plánování, předložil soudu své vyjádření ze dne 30. 7. 2012. Z něj vyplývá, že odbor územního plánování k uvedenému datu evidoval celkem pět podnětů k přezkumnému řízení ve věci Územního plánu města Zlína vydaného formou opatření obecné povahy č. 1/2011 Zastupitelstvem města Zlína usnesením č. 2/9Z 2011 ze dne 15. 12. 2011, s nabytím účinnosti dne 31. 12. 2011. První podání bylo doručeno odboru územního plánování dne 2. 1. 2012, sp.zn. KUSP 304/2012 ÚP, ve věci plochy BX 873. Druhé podání bylo doručeno dne 9. 2. 2012, sp.zn. KUSP 8895/2012 ÚP, ve věci vymezení lokality B 933 v k.ú. Prštné. Třetí podání bylo doručeno dne 27. 2. 2012, sp.zn. KUSP 12629/2012 ÚP, přičemž se jednalo o nesouhlas s vymezením plochy občanské vybavenosti – veřejné vybavenosti OV 880 v k.ú. Lužkovice. Čtvrté podání bylo doručeno dne 21. 3. 2012, sp.zn. KUSP 17471/2012 ÚT, a páté podání bylo doručeno téhož dne a pro svoji identičnost jsou obě podání vedena pod stejnou spisovou značkou. Jednalo se o přezkum části územního plánu ve vztahu k pozemku rodinného domu č.p. 309 v k.ú. Mladcová s tím, že podatelé považovali úpravu územního plánu z B.I. na B.H. na dotčených pozemcích za podstatnou úpravu návrhu územního plánu (§ 53 odst. 2 stavebního zákona), která s nimi měla být projednána, přičemž předmětnou úpravou byla poškozena jejich práva. Podle odboru územního plánování je přezkumné řízení zahajováno z moci úřední, a to za předpokladu, že správní orgán dospěl po předběžném posouzení věci k závěru, že lze mít důvodně za to, že OOP bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, tedy že je zde důvodná pochybnost o jeho zákonnosti. Vzhledem k rozsáhlosti problematiky nebylo prozatím ukončeno předběžné posouzení věci, a nebyl tedy ani učiněn závěr o tom, zda bude ve věci zahájeno přezkumné řízení. Odborem územního plánování však bylo dosud zjištěno, že po opakovaném veřejném projednání návrhu Územního plánu Zlína byla dokumentace upravena a následně již bez dalšího projednání a možnosti vyjádření dotčených orgánů a veřejnosti vydána formou opatření obecné povahy. Jako takto změněné či upravené plochy byly shledány i plochy, které jsou předmětem nyní vedeného soudního řízení pod sp. zn. 63 A 3/2012. V předkládaném spisovém materiálu a na připojeném CD jsou dohledatelné změny územního plánu v průběhu jeho pořízení, tedy i změny či úpravy provedené po veřejném projednání (rozdíl dokumentace projednané v opakovaném řízení o územním plánu a dokumentace vydaného územního plánu).

IV. Replika navrhovatelky

[51] V replice na vyjádření odpůrce navrhovatelka dne 2. 8. 2012 především uvedla:

1. V případě označení odpůrce bylo věcí soudu, aby jednal s takovým subjektem, který je ze zákona pasivně legitimován (rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-82, bod 29).

2. Bylo-li zpochybňováno, že navrhovatelka uplatnila námitku k prvnímu návrhu územního plánu, pak je nutno odkázat na spisový materiál ve věci.
3. Argumentoval-li odpůrce ve svém vyjádření k návrhu poprvé připomínkou paní S. (jednalo se o námitku), dokládá to nepřezkoumatelnost OOP pro nedostatek důvodů. Nedostatečné odůvodnění OOP není možné zhojit teprve v soudním řízení. To platí i pro další argumentaci odpůrce v jeho vyjádření k návrhu navrhovatelky (např. ohledně ochrany ZPF nebo narušení odtokových poměrů), která měla být zahrnuta do odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, jehož součástí je i rozhodnutí o uplatněných námitkách. Odpůrce totiž vychází vstříc zájmům developera, který se již v minulosti zasadil o takovou změnu územního plánu, která umožnila paní S. prodat jistou část původně zemědělských pozemků v lokalitě Vršava s mimořádně vysokým ekonomickým výnosem.
4. K argumentaci odpůrce, že v rámci konceptu územního plánu nebyly vznášeny proti ploše č. 231 žádné námitky, je třeba uvést, že v této fázi byla navrhována k zastavění pouze velmi malá část plochy č. 231 (celkem asi 6.000 m²). Ve fázi předložení návrhu nového územního plánu však došlo k několikanásobnému navýšení zastavitelných ploch v lokalitě Vršava, a to nejen čtyřnásobným zvětšením plochy č. 231 (nyní cca 25.000 m²), ale i opětovným zahrnutím dalších pozemků do ploch pro výstavbu (pod jiným číselným označením). Z uvedených důvodů nebyla plocha č. 231 ve fázi konceptu předmětem zásadního sporu.
5. Nelze souhlasit s odpůrcem v tom, že územní rozhodnutí je jedním z limitů území, neboť by to odporovalo platné právní úpravě, především hierarchii nástrojů územního plánování, v nichž stojí územní plán (jako nástroj koncepční) nad územním rozhodnutím (jako nástrojem realizačním). Tvzení odpůrce nevyplývá z citovaného ust. § 26 odst. 1 stavebního zákona (záměry na provedení změn v území, za které je třeba považovat územní rozhodnutí, které jsou součástí územně-analytických podkladů, avšak nejsou limitem využití území), a ani z jiného ustanovení stavebního zákona. Podle § 43 odst. 5 stavebního zákona je územní plán závazný pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. U již vydaných územních rozhodnutí, která by byla v rozporu s později vydaným územním plánem, lze uplatnit § 102 odst. 2 stavebního zákona, který se týká náhrad za změnu v území.
6. Pokud se plocha č. 231 nachází na zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany, jedná se o vysoce chráněnou půdu. Jelikož orgán ochrany ZPF tuto skutečnost nezohlednil a vydal kladné stanovisko, došlo ze strany tohoto orgánu k selhání při zastupování veřejného zájmu na ochraně této složky životního prostředí. Pořizovatel pak měl postupovat dle § 53 odst. 6 stavebního zákona a pro nesoulad návrhu územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů (zákon č. 334/1992 Sb.) předložit „návrh na zamítnutí návrhu územního plánu“.
7. Pokud odpůrce citoval z judikatury Nejvyššího správního soudu (strana 6-7 jeho vyjádření), pak tato se netýkala proporcionality OOP, nýbrž aktivní procesní legitimace, kterou navrhovatelka v řízení bezpochyby splnila.
8. Odpůrce ve vyjádření uvedl, že vyhověl námitce paní B. S. a na základě toho upravil návrh územního plánu ve prospěch této osoby. Dle ust. § 102 odst. 5 správního řádu však platí, že pokud by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem, než návrh opatření obecné povahy, není-li změna též

v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. K uvedenému však pořizovatel nepřistoupil.

9. K návrhovým bodům uvedeným shora pod body 17) - 18), týkajících se problematiky přístupové komunikace, navrhovatelka doplnila k důkazu vyjádření Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, územního odboru vnější služby – dopravního inspektorátu ze dne 14. 1. 2010, č. j. KRPZ-55739-1/ČJ-2009-150507, jako jednoho z dotčených orgánů státní správy v územním řízení, z něhož je patrné, že dotčený orgán požadoval zachování šířkového uspořádání komunikace v minimální šířce 5,5 m v souladu s ČSN a vyhl. č. 398/2009 Sb. Vyjádření dotčeného orgánu navrhovatelka doplnila k důkazu o neproveditelnosti přístupové komunikace v navrhované šířce 4,5 m.

V. Vyjádření odpůrce k replice navrhovatelky

[52] Dne 20. 9. 2012 odpůrce ještě ve věci doplnil, že pozemky navrhovatelky vždy rozdělovala parcela ve vlastnictví statutárního města Zlína, a to p. č. 3714/8 v k.ú. Zlín, což je patrné z přiložených snímků i z katastru nemovitostí. Plocha č. 525 byla vyznačena i v původním územním plánu, a to jako ostatní komunikace. Dle přiloženého snímku zaevidované územní studie, která byla podkladem pro rozhodování stavebního úřadu, je seznatelné, že plocha nebude využívána pro obsluhu zástavby v ploše č. 231, avšak pokud by bylo třeba ji využít jako přístupu do lesa nebo ke stávajícím plochám bydlení, pak je tato možnost územním plánem ponechána. Případná komunikace však nezasahuje do jiných pozemků, než ve vlastnictví statutárního města Zlín. K vlastnímu rozdělení plochy č. 525 na plochu č. 525 a č. 1079 došlo na základě námítky vlastníka pozemků pana P. P., který nesouhlasil s rozšířením veřejného prostranství na jeho pozemky (odůvodnění námítky č. 293 k opakovanému veřejnému projednání územního plánu). Ve vlastnictví pana P. P. se nachází mimo jiné pozemky p. č. 3691/1, 3691/3, 3694/1, 3695, 3694/2. Dne 21. 9. 2010 odpůrce ještě doplnil sdělení tak, že Opatření obecné povahy č. 1/2008 ke změně č. 94A nabylo účinnosti (včetně potvrzené změny) dne 5. 3. 2008.

VI. Osoby zúčastněné na řízení

[53] Soud k věci dále konstatuje, že osoby specifikované v záhlaví rozsudku řádně a včas uplatnily práva zúčastněných osob na řízení ve smyslu ust. § 34 s. ř. s. Podáním, doručeným soudu osobně dne 30. 8. 2012, oznámilo dalších 28 osob specifikovaných v příloze tohoto podání, že budou v tomto soudním řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Své postavení osob zúčastněných na tomto řízení odvozovali od vlastnického práva k nemovitostem, nacházejících se v blízkosti lokality dotčené návrhem navrhovatelky, přičemž tvrdili, že jejich vlastnické právo a práva s ním související byla vydáním napadeného OOP přímo dotčena. Osoby se ztotožnily s požadavkem navrhovatelky na zrušení OOP v namítaných částech, přičemž tímto postojem chtěly podpořit také argumenty uváděné v návrhu. Vzhledem k většímu počtu osob, navrhly komunikaci prostřednictvím společného obecného zmocněnce, na němž se dohodly, a který s ustanovením zmocněnce souhlasil. Šlo o Ing. D. Ž.

[54] Krajský soud v Brně k podanému oznámení těchto osob uvádí, že uplatnily práva osob zúčastněných na řízení opožděně, a to s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu

pod č. j. 7 As 70/2009-197 a 1 As 17/2010-300. Krajský soud příslušnou výzvou vyzval všechny v úvahu připadající zúčastněné osoby na řízení, přičemž v daném případě nebylo možno jednotlivě předem určit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení ve smyslu ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., a proto byla všem těmto osobám doručována výzva s příslušným poučením prostřednictvím vyvěšení na úřední desce zdejšího soudu (vyvěšena dne 25. 7. 2012) a dále na úřední desce statutárního města Zlína (vyvěšena dne 26. 7. 2012) s tím, aby se ve lhůtě 20 dnů ode dne vyvěšení předmětné výzvy přihlásily, resp. oznámily, že budou v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. V předmětné výzvě bylo rovněž uvedeno, že nebude-li tak učiněno v požadované 20denní lhůtě, nebude možno se později domáhat práv osoby zúčastněné na řízení. Uvedená 20denní lhůta však uplynula ode dne vyvěšení marně, neboť posuzované osoby (28 osob) předložily soudu své podání – oznámení o uplatnění práv osob zúčastněných na řízení až dne 30. 8. 2012, tedy opožděně, přičemž zmeškání uvedené lhůty nelze prominout. Z ust. § 34 odst. 2 věty druhé za středníkem s. ř. s. mimo jiné vyplývá, že oznámení o tom, že budou osoby uplatňovat v řízení práva osob zúčastněných na řízení, lze učinit pouze ve lhůtě, která jim byla ve výzvě současně stanovena. Sama povaha soudního řízení o zrušení opatření obecné povahy ani nemůže připustit lhůty delší, neboť o takovém návrhu je meritorně rozhodováno ve smyslu ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. v poměrně krátké lhůtě 90 dnů ode dne, kdy návrh došel soudu (k vyvěšení na úředních deskách soudu a statutárního města Zlín soud pro úplnost ještě odkazuje na ust. § 42 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s ust. § 50l odst. 1 a 2 občanského soudního řádu, neboť z ustanovení s. ř. s. vyplývá, že nestanoví-li tento zákon jinak, užijí se pro způsob doručování obdobně předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení). Bez ohledu na opožděnost podání (viz výše) soud poukazuje i na to, že z podání nebylo přesně patrné, že osoby specifikované v příloze (28 osob) projevují vůli v tomto řízení být osobou zúčastněnou na řízení, a že by k jejich zastupování v tomto řízení přímo zmocnily pana Ing. D. Ž., jako jejich zmocněnce, který jediný byl na předloženém oznámení podepsán. Vedle konkrétního oznámení uvedených osob, že v tomto řízení chtějí uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, chybí i konkrétní zmocnění, resp. plná moc pro Ing. D. Ž. Takové vady by v případě včasného podání bylo třeba odstraňovat.

VII. První posouzení věci krajským soudem

[55] Soud si k posouzení důvodnosti podaného návrhu vyžádal od odpůrce kompletní spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy, včetně předchozího platného územního plánu a jeho změn. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu.

[56] Krajský soud v Brně o podaném návrhu rozhodl poprvé bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Učinil tak rozsudkem ze dne 26. 9. 2012, č. j. 63 A 3/2012-100, v právní moci dne 3. 12. 2012, kterým v plném rozsahu vyhověl návrhu na zrušení části opatření obecné povahy v plochách č. 231, č. 486, č. 525 a č. 1079 v lokalitě „Vršava“. Důvodem pro zrušení jednotlivých částí – ploch byla nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost a dále vady procesu pořizování územního plánu.

[57] Krajský soud současně dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelky bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Uvedl k tomu, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách nereagoval na tvrzení navrhovatelky, že dosud nezastavěné plochy v území jsou označovány jako plochy zastavěné v rozporu se skutečností. Nevěnoval se části námitek poukazujících na neuspokojivé řešení dopravního napojení plochy č. 231. Nezabýval se ani tvrzením, že nejsou splněny předpoklady pro vymezení nových zastavitelných ploch, neboť nebyly zcela vyčerpány možnosti zástavby ve stávajících plochách. Odpůrce se rovněž nevyjádřil k výhradám navrhovatelky ohledně dopadů vymezení nových zastavitelných ploch na stávající zástavbu. Vyjádření k námitkám týkajících se řešení odtokových poměrů, ochranného pásma lesa a krajinného rázu bylo velmi strohé.

[58] Důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy - plochy č. 486 byla nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách bylo uvedeno, že tato plocha není zastavitelná objekty. Z textové části územního plánu a textové části jeho odůvodnění však vyplynulo, že v dané ploše bude možné postavit rekreační zařízení nebo penzion. V rozporu se zákonem nedošlo ve vztahu k této ploše k řádnému a jednoznačnému vyhodnocení využití zastavěného území, byl tedy porušen § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona.

[59] Důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy - ploch č. 525 a č. 1079, byla vada procesu pořizování územního plánu. Poté, co byl upravený návrh územního plánu opakovaně projednán, došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu spočívající ve vytvoření nových zastavitelných ploch č. 525 a č. 1079. Po této úpravě se již nové veřejné projednání nekonalo, dotčené orgány ani veřejnost se k této úpravě návrhu územního plánu nemohly vyjádřit.

[60] Dle krajského soudu postrádalo opatření obecné povahy hlavní argument, z něhož by byla dovozována potřeba vymezení nových zastavitelných ploch pro individuální bydlení, konkrétně plochy č. 231. Odpůrce tedy řádně nevyhodnotil a neodůvodnil potřebu vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení, jak mu ukládá § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona. Porušení tohoto ustanovení bylo důvodem pro zrušení opatření obecné povahy minimálně v části týkající se vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatelka zcela oprávněně poukazovala na to, že v lokalitě Vršava bylo stále ještě možno využívat k umísťování staveb individuálního bydlení stávající plochu č. 940. Tvrzení odpůrce, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany nebyl navrhován k zástavbě, se nezakládal na pravdě. V případě plochy č. 231 se 2,355 ha z celkových 2,488 ha půdy nacházelo ve II. třídě ochrany. I když dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu vydal souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, neměl odpůrce rezignovat na povinnosti uložené mu zákonem, tedy povinnost respektovat požadavky kladené na územní plánování ohledně ochrany zemědělského půdního fondu. Zábor zemědělského půdního fondu byl zcela neodůvodněný, a tedy nezákonný. Tento poměrně rozsáhlý zábor velmi kvalitní zemědělské půdy nebyl odůvodněn v souladu s požadavky zákona, což nebylo možno připustit.

VIII. Posouzení kasační stížnosti odpůrce Nejvyšším správním soudem

[61] Proti uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně podal odpůrce kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Odpůrce odmítal závěry krajského soudu o nedostatečích schváleného opatření obecné povahy s tím, že měl zato, že soud přiznal navrhovatelce více práv, než ve skutečnosti měla.

[62] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně z hlediska uplatněných kasačních námitek, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost byla zčásti důvodná. Proto rozhodl rozsudkem dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, tak, že rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení se závazným právním názorem, přitom v části opatření týkající se plochy č. 231 se s názory zdejšího soudu plně ztotožnil.

[63] Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl ke kasační námitce údajného vytržení jedné lokality z kontextu celého územního plánu, že „*neshledal, že by se krajský soud proti obecnému přístupu k přezkumu opatření obecné povahy provinil*“. Kasační soud dále vyslovil, že „*podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, byť s uplatněním týchž námitek jako k návrhu územního plánu v procesu jeho pořizování, není zneužitím práva navrhovatelky. Nejde o podivný ani šikanózní postup, který by měl vést k odepření soudní ochrany, (...) když právě soudy jsou arbitrem mezi jednotlivci a správními orgány ve sporu o zákonnost správních aktů.*“ Nejvyšší správní soud nepřisvědčil odpůrci ani v tom, že krajský soud nevzal v potaz jeho argumentaci. „*Krajský soud každý ze svých dílčích závěrů v dostatečné míře podrobnosti vypořádal, ať již přisvědčil navrhovatelce nebo odpůrci (...); ze skutečnosti, že se krajský soud neztotožnil s argumentací odpůrce, nelze dovozovat, že se s ní neseznámil, nevzal ji v úvahu. Tím, že krajský soud jasně formuloval své právní hodnocení jednotlivých návrhových bodů, vypořádal i obranu odpůrce.*“ Ke způsobu vypořádání námitek proti územnímu plánu Nejvyšší správní soud uvedl, že „*rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Na rozhodnutí o námitkách jsou kladeny stejné obsahové požadavky jako na klasické individuální správní rozhodnutí (viz. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 AOs 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Je povinností orgánu vydávajícího územní plán rozhodnout o námitkách a důvody rozhodnutí vyložit (...). Rozsudek krajského soudu je v této části plně přezkoumatelný.*“

-Plocha č. 231 (BI) pro individuální bydlení

[64] Dle Nejvyššího správního soudu „*je navrhovatelka aktivně věcně legitimována ve vztahu k ploše č. 231. Nemovitosti v jejím vlastnictví přímo přiléhají k ploše č. 231. Přijetím nového územního plánu města Zlín byla tato plocha, jejíž rozsah je vcelku významný a oproti předchozí územněplánovací dokumentaci byl zvětšen na 2,488 ha, určena k zastavění. Lze důvodně předpokládat, že vlastnické právo navrhovatelky k jejím nemovitostem, a to nejen k budově, ale též k pozemkům využívaným jako zahrada, je tímto dotčeno. Z pouhé skutečnosti, že mezi napadenými plochami a obytnou budovou ve vlastnictví navrhovatelky je jistá vzdálenost, nelze dovozovat, že určením funkčního využití plochy jako zastavitelné nebylo dotčeno vlastnické právo navrhovatelky. Vzdálenost mezi budovou ve vlastnictví navrhovatelky a plochou č. 231 není s ohledem na velikost této plochy a plánovaný způsob jejího využití takový, aby bylo lze najisto postavit, že vlastnické právo navrhovatelky nebylo dotčeno, tedy vyloučit, že emise (jakéhokoliv druhu) vznikající budoucím využíváním plochy č.*

231 nezasáhnou nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, vedoucí od budovy v jejím vlastnictví k ploše č. 231, byť jsou užívány jako zahrada, jsou zahrnuty v územním plánu ve stabilizované ploše BI – individuální bydlení. Jedná se tedy o pozemky, které lze využít k zastavění stavbami pro individuální bydlení. Na závěru o aktivní věcné legitimaci navrhovatelky nic nemění ani povinnost zpracovat územní studii“.

[65] „Výše uvedené neznamená, že navrhovatelka byla spornou částí územního plánu zkrácena na svých hmotných právech. Krajský soud pouze poukázal na to, že opatření obecné povahy a řízení, předcházející jeho vydání, vykazují závažné vady procesního rázu. Argumentace odpůrce týkající se kolize práv a zájmů různých vlastníků nemovitostí v dané lokalitě a údajného favorizování vlastnického práva navrhovatelky, se zcela míjí s důvody rozsudku krajského soudu. Krajský soud se totiž těmito otázkami odpovídajícími pátému kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy nezabýval. Zastavil se u třetího kroku tohoto algoritmu, jímž je zkoumání zákonnosti procesu pořízení a projednání územního plánu. V tomto procesu 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 (plocha č. 231). Zákonnost obsahu napadené části opatření obecné povahy, tzn. věcného řešení území a uspořádání jednotlivých zájmů v něm, soud nezkoumal.“

[66] Podle Nejvyššího správního soudu „Krajský soud srozumitelně pojmenoval jednotlivé vady. Je na odpůrci, aby je odstranil a opětovně rozhodl o vymezení ploch ve zrušené části opatření obecné povahy a o jejich funkčním využití (soud určení jejich funkčního využití nepředjímal). Navíc se odpůrce řádně nevypořádal s námitkami navrhovatelky vztahujícími se k ploše č. 231 a tím ji zkrátil na jejich procesních právech. Nelze vyloučit, že tím byla zkrácena též na právech hmotných.“

[67] K odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu Nejvyšší správní soud uvedl: „Ze spisové dokumentace, především stanovisek Ministerstva životního prostředí jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, je zřejmé, že v průběhu pořizování nového územního plánu došlo ke snížení rozlohy záboru zemědělského půdního fondu. Pořizovatel byl ze strany ministerstva upozorněn na to, že zejména zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany musí být řádně odůvodněn (např. stanovisko ze dne 4. 11. 2008). Ministerstvo nakonec vydalo ke schválenému návrhu kladné stanovisko (viz stanovisko ze dne 23. 11. 2011 ve spojení se stanoviskem ze dne 14. 12. 2011). (...) To však nikterak nebrání tomu, aby soud v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy správnost tohoto názoru dotčeného orgánu přezkoumal a sám si učinil úsudek o zákonnosti stanoviska dotčeného orgánu [viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62, část V.2. písm. d)]. Z textové části odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že pořizovatel územního plánu obecně odůvodnil zábor zemědělského půdního fondu dle jednotlivých kritérií obsažených v pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, čj. OOLP/1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu (...zemědělský půdní fond zařazený do II. třídy ochrany je vysoce chráněný a jen podmíněně zastavitelný; u zemědělské půdy III. třídy ochrany je její užití k výstavbě přípustné, ovšem teprve u IV. třídy ochrany lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě).“

[68] Zdůvodnění záboru vyhodnotil Nejvyšší správní soud takto: „Obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, by bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany. Tím spíše ne, že navrhovatelka výslovně ve svých námitkách poukázala na to, že má dojít k záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Celková rozloha plochy č. 231 činí 2,488 ha, z toho 2,355 ha se nachází v I. a II. třídě ochrany. Tato plocha je tedy z převážné většiny tvořena velmi kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem. Pořizovatel územního plánu, a potažmo tak ani odpůrce, nezdůvodnil, proč zrovna zábor této plochy je nezbytný. Má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvláště u každé plochy (popř. souhrnně ve vztahu k určité lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné. Na to však odpůrce zcela rezignoval. Ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, která na tento problém poukazovala, nejsou uvedeny důvody záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Pouhá skutečnost, že v průběhu pořizování územního plánu došlo k významné redukci záboru zemědělského půdního fondu, ještě neznamená, že se nelze obejít bez záboru plochy č. 231. Z odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nevyplývá, že by schválené řešení bylo porovnáváno s jinou variantou, nad níž výsledné řešení „zvítězilo“. Během pořizování územního plánu byl sice zpracován variantní koncept, ten však byl zaměřen pouze na prověření různých variant vedení dopravní infrastruktury a územního systému ekologické stability. Důsledkem různých řešení dopravní infrastruktury samozřejmě byla odlišná výměra záboru zemědělského půdního fondu. Jelikož varianta A s podzemním průtahem městem vedla k nižšímu záboru půdy, vyjádřilo se Ministerstvo životního prostředí pro variantu A. Současně ovšem poukázalo na to, že není dostatečně zdůvodněno a dokladováno, že všechna navrhovaná řešení (tj. 863 lokalit) jsou pro další rozvoj nezbytná a že ve všech případech se jedná o řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější, což se týká zejména lokalit tvořených půdou zařazenou do I., příp. II. třídy ochrany, situovaných mimo zastavěné území (viz stanovisko ze dne 4. 11. 2008). Z toho jasně plyne, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch tvořených vysoce chráněnou zemědělskou půdou, natož pak ke zvážení, zda nejde stejný záměr (rozvoj sídla, vytváření nových ploch pro individuální bydlení apod.) řešit vymezením příslušných ploch v jiných částech města, tedy zda neexistují jiné, z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení v městě. Soud chápe, že oblast Vršavy je pro individuální bydlení velmi atraktivní, což však není důvodem pro to, aby pořizovatel územního plánu nehledal jiné varianty uspokojující tytéž potřeby, jež by však byly v menším pnutí s ochranou veřejných zájmů (zde konkrétně s veřejným zájmem na ochraně kvalitní zemědělské půdy). Pořizovatel územního plánu, a tedy ani odpůrce, nedostál své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.“

[69] Nejvyšší správní soud nad rámec odůvodnění rozsudku krajského soudu ještě doplnil: „Stejně jako odpůrce pochybilo i Ministerstvo životního prostředí jakožto dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, neboť vydalo souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, aniž byly splněny podmínky dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nezabývalo se tím, jak jsou využity plochy, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany zemědělského půdního fondu již odsouhlaseny v dosavadní schválené

územněplánovací dokumentaci. V lokalitě Vršava šlo konkrétně o to, zda již byla vyčerpána plocha č. 94 A, která po vydání nového územního plánu tvoří součást větší plochy č. 231, tedy zda je třeba tuto dříve vymezenou plochu k zastavění rodinnými domy ještě dále rozšiřovat, a tak zvyšovat zábor kvalitní zemědělské půdy. Bylo by možné však uvést i jiné, již dříve vymezené plochy určené k individuálnímu bydlení. Podklad pro tuto nezbytnou úvahu měl samozřejmě poskytnout návrh územního plánu (konkrétně jeho odůvodnění), který však v rozporu se zákonem takovou analýzu neobsahoval (viz níže). Stanovisko Ministerstva životního prostředí je proto nezákonné. Krajský soud, ani Nejvyšší správní soud svými rozhodnutími nikterak nepředjímají, zda pozemky tvořící stávající plochu č. 231 mohou či nemohou být využity pro individuální bydlení. Takový závěr by byl totiž předčasný, neboť vymezení velikosti plochy č. 231 a její funkční využití nebylo doposud řádně zdůvodněno, ani posouzeno ze strany dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu. Kasační námitka byla nedůvodná.“

[70] K prokázání nemožnosti využít zastavitelné území Nejvyšší správní soud uvedl: „Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 55 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009 – 54, ve věci územního plánu města Třebechovice pod Orebem, ze dne 27. 7. 2010, čj. 6 Ao 2/2010 – 102, ve věci územního plánu obce Lipno nad Vltavou, ze dne 4. 4. 2011, čj. 8 Ao 1/2011 – 107 ve věci dodatku k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou). To ovšem neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 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. U kolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíly územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Z judikatury (shora) plyne, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby. A to je právě i případ navrhovatelky, která ve svých námitkách konkrétně poukázala na dosud nezastavěné plochy nacházející se v lokalitě Vršava, které byly předchozí územněplánovací dokumentací určeny k zastavění (mimo jiné jde i o část plochy č. 231, dříve označovanou jako 94 A). K tomu je ještě vhodné připojit poznámku, že byť přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná 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. Má-li však dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba

takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu. “

[71] K rozhodnutí krajského soudu sice Nejvyšší správní soud uvedl, že na str. 29 rozsudku nesprávně poukázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona, ale s tím, že tak učinil pouze podpůrně, pro ucelení své argumentace. „*Stěžejním důvodem pro zrušení části napadeného opatření obecné povahy v ploše č. 231 však bylo to, že odpůrce nedostál své povinnosti upravené v § 53 odst. 5 stavebního zákona. Toto ustanovení se na daný případ vztahuje. Postačí proto korigovat právní názor krajského soudu v tom směru, že odpůrce nebyl povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, nicméně byl povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Na odůvodnění těchto otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí (typicky vymezení zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území na okraji obce na přechodu do volné krajiny). Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážet nad zájmem na ochraně životního prostředí, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních. Odpůrce byl navíc povinen důkladně vypořádat námitku navrhovatelky, která poukazovala na to, že v oblasti Vršava je vymezen dostatek ploch určených k zastavění, které ještě nebyly vyčerpány. “*

[72] Podle Nejvyššího správního soudu: „*Krajský soud ve svém rozsudku konkrétně uvedl, proč odpůrce nedostál své povinnosti dle § 53 odst. 5 stavebního zákona a povinnosti řádně se vypořádat s uplatněnými námitkami. Ve shodě s krajským soudem lze poukázat konkrétně na to, že není zřejmé, jaký trend rozvoje města pokud jde o počet obyvatel, lze očekávat. Na jedné straně se v opatření obecné povahy uvádí, že je třeba zabezpečit zastavitelné plochy pro zmírnění odlivu obyvatel do okolních obcí, na druhé straně se redukce rozlohy zastavitelných ploch vymezených předchozí územněplánovací dokumentací zdůvodňuje nepříznivým demografickým vývojem. Pro výpočet rozlohy zastavitelných ploch, které je třeba v plánu vymezit za účelem rozvoje území, se vychází z počtu 80 tisíc obyvatel, aniž by však bylo přesvědčivé (srov. výše uvedená rozporná tvrzení obsažená v textové části odůvodnění opatření obecné povahy) zdůvodněno, na základě jakých kritérií bylo toto číslo stanoveno. Odůvodnění opatření obecné povahy postrádá jakékoliv vyhodnocení využitelnosti zastavitelných ploch označených za stabilizované, tedy do jaké míry lze k uspokojení bytových potřeb využít již zastavěné plochy. Aniž by odpůrce své propočty řádně odůvodnil a podložil, stanovil, že je třeba vymezit plochy o rozloze 232 ha pro individuální bydlení a 13 ha pro hromadné bydlení. Proti těmto konkrétním výtkám krajského soudu, jimiž zpochybnil podloženost úvah odpůrce o potřebě vymezit nové zastavitelné plochy ve stanoveném rozsahu, odpůrce kasační námitku neuplatnil. “*

[73] Nejvyšší správní soud dále přisvědčil odpůrci v tom, že „*nemůže žádného vlastníka nutit, aby svolil s výstavbou na svém pozemku, který je územním plánem určen k zastavění. “* To však podle Nejvyššího správního soudu neznamená „*že by se odpůrce měl při vymezování ploch a určování jejich funkčního využití řídit výlučně požadavky vlastníků pozemků (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 ve věci územního*

plánu obce Vysoká nad Labem, č. 1910/2009 Sb. NSS, body 48 a 49). Územní plánování je činností v obecném zájmu, jehož účelem je najít obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů (viz cíle územního plánování obsažené v § 18 stavebního zákona). Jestliže vlastník pozemků nacházejících se v ploše určené k zastavění nemá v úmyslu sám pozemky zastavět nebo umožnit třetím osobám jejich zastavění, není důvod považovat takovou plochu za nezastavitelnou. Otázku zastavitelnosti je totiž třeba řešit jako otázku faktickou, nikoliv s ohledem na soukromoprávní poměry k pozemkům a stanovisko vlastníka. Stejně tak není dostatečným důvodem pro vymezení určité části území jako zastavitelné plochy pouze to, že to požaduje vlastník pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 – 89 ve věci změny č. 1 územního plánu obce Nalžovice, body 55 – 61). Dopravní zatížení lokality Vršava není dle odpůrce tak intenzivní, jak se snažila navrhovatelka předeštit. Ve skutečnosti jde jen o to, že by se prodloužila doba cestování navrhovatelky do práce. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se otázkou dopravních poměrů v lokalitě Vršava zabýval pouze v souvislosti s posuzováním návrhového bodu, zda byly vypořádány námitky uplatněné navrhovatelkou. Dospěl k závěru, že tato námitka navrhovatelky nebyla odpůrcem dostatečně vypořádána. Tento závěr odpůrce v kasační stížnosti nenapadal. Otázka dopravních poměrů nebyla předmětem hodnocení ze strany krajského soudu a nebyla důvodem, na němž stojí kasační stížností napadený rozsudek. Lze podotknout, že územní studie, která počítá s 9 rodinnými domy, se týká pouze menší části plochy č. 231, která byla v předchozí územněplánovací dokumentaci označena jako č. 94 A. Pro zbytek plochy č. 231 prozatím nebyla územní studie zpracována. Z grafické části opatření obecné povahy nicméně plyne, že lokalita Vršava je napojena pouze jednou dopravní cestou, kterou by měli využívat i obyvatelé rodinných domů postavených v ploše č. 231. Zda jde o dostačující dopravní napojení, které bez obtíží absorbuje i provoz mající zdroj v nově vymezených zastavitelných plochách, krajský soud nehodnotil. Námitka odpůrce, která se týká právě této otázky, se proto míjí s důvody rozhodnutí krajského soudu. “

-Plocha č. 486 (RH) s využitím pro rekreaci v zařízeních hromadné rekreace

[74] Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ztotožnil s názorem odpůrce, že „vymezením plochy č. 486 jako plochy sportovně-rekreačního využití nemohla být navrhovatelka s ohledem na značnou vzdálenost plochy od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky (cca 200 m po místní komunikaci) a její zanedbatelnou rozlohu 0,148 ha dotčena na svých právech. Možné využití plochy je široké, počínaje užíváním k rekreaci a sportu vyžadující pouze drobné terénní úpravy a stavební zásahy, až po stavbu zařízení hromadné rekreace. Podstatné je, že se zapovídá takové využití plochy, které narušuje, byť jen druhotně, kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží. Navrhovatelka v návrhu na zrušení opatření obecné povahy ani ve vyjádření ke kasační stížnosti nedoložila, že by v důsledku vymezení takto vzdálené plochy o malé rozloze, která neumožňuje umístění aktivit významně ovlivňujících bezprostřední okolí (natož okolí vzdálenější), byla dotčena na svém vlastnickém právu poklesem hodnoty nemovitosti v důsledku snížení pohody bydlení či na právu na příznivé životní prostředí, jak obecně tvrdila. S ohledem na velikost plochy, způsob využití a vzdálenost od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky nelze bez dalšího shledat dotčení na těchto právech. Nejvyšší správní soud samozřejmě nemůže vyloučit, že dojde k pokusu umístit do této plochy takový záměr, jenž bude mít významné vlivy na okolí. I kdyby byl konkrétní záměr v souladu s obsahem územního plánu, neznamena to, že musí být povolen.

Vlivy konkrétního záměru na okolí musí být důkladně posouzeny v územním řízení. Není vyloučeno, že konkrétním záměrem, jenž by měl být realizován v ploše č. 486, bude navrhovatelka dotčena na svém vlastnickém právu. V takovém případě jí však bude náležet postavení účastníka územního řízení a bude moci hájit svá práva konkrétními námitkami proti povaze záměru a jeho parametrům.“

[75] Nejvyšší správní soud se nedomníval, že by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné z důvodu rozpornosti. „Naopak, odůvodnění opatření obecné povahy, v němž se uvádí využití plochy k výstavbě rekreačního zařízení, penzionu, je konzistentní s výrokem, dle něhož je hlavním způsobem využití plochy RH rekreace v zařízeních hromadné rekreace.“ Jinou otázkou však bylo, zda byla řádně vypořádána námitka navrhovatelky. „Odůvodnění rozhodnutí o námitce založené na tom, že v ploše č. 486 nemá být postavena žádná budova, je totiž v rozporu s jinak konzistentním výrokem a odůvodněním opatření obecné povahy jako takového. Odpůrce při vypořádání námítky navrhovatelky vycházel z nesprávných skutečností. Tím nepochybně byla stěžovatelka zkrácena na svém procesním právu řádně vypořádat námitky, nikoliv však na svém hmotném právu, s nímž je právo uplatňovat námitky nerozlučně spjata. Judikatura NSS dovodila, že osoba oprávněná podávat námitky tak může činit i ve vztahu k lokalitám a řešeným otázkám, které by jí jinak oprávnění podávat námitky nezaložily (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 185 ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem, bod 37). Nepochybně má právo na to, aby i tyto námitky byly řádně vypořádány. Pokud se tak nestane, dojde ke zkrácení toliko na procesních právech, které však nemá žádný dopad do hmotněprávního postavení osoby uplatňující námitky. Pokud tedy nebylo řádně rozhodnuto o námitkách týkajících se ploch, jejichž vymezením nemohla být namítající osoba dotčena na svém vlastnickém právu (ve vztahu k této ploše tedy postrádá navrhovatelka aktivní věcnou legitimaci), nepředstavuje to dotčení na hmotném právu, a tedy nezakládá aktivní věcnou legitimaci (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem, bod 41). Nemůže-li objektivní procesní pochybení, které se nikterak neprojevuje v právní sféře žalobce, založit aktivní žalobní legitimaci, tím méně může být důvodem aktivní věcné legitimace. Ke zkrácení navrhovatelky na jejích právech přímo obsahem opatření obecné povahy ve vztahu k ploše č. 486 tak nemohlo dojít, neboť navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci. Byla-li ve vztahu k ploše č. 486 zkrácena na svých procesních právech rozhodnutím o námitkách, nelze ji ochranu poskytnout v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.“

[76] Jelikož navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k ploše č. 486, což činí veškeré námitky navrhovatelky k této ploše nedůvodnými, hodnotil Nejvyšší správní soud výrok krajského soudu v této části jako nesprávný, neboť navrhovatelce nesprávně přiznal aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k ploše č. 486 a v důsledku toho zrušil územní plán v rozsahu plochy č. 486.

-Plocha č. 1079 (P) – plocha veřejného prostranství pro obsluhu území s využitím pro obřiště místní komunikace*

[77] Nejvyšší správní soud se vyjádřil ve vztahu k této ploše k aktivní věcné legitimaci navrhovatelky tak, že „plocha č. 1079 nachází ve vzdálenosti cca 180 m po místní komunikaci od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky a její výměra činí 0,032 ha. Plánovaný způsob využití plochy je spíše technického charakteru, má umožnit otáčení vozidel v území se

stísněnými podmínkami. Současně nebude působit významnější zavlékání dopravy do tohoto místa. Jedná se o plochu, která svojí velikostí ani tvarem neumožňuje využití, které by mělo výraznější dopad na bezprostřední okolí. Na okolí vzdálenější, např. na nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky, pak nebude mít vliv žádný. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatelka není aktivně věcně legitimována ve vztahu k ploše č. 1079. Jakékoliv námitky směřované proti této části územního plánu jsou proto nedůvodné. Krajský soud pochybil, jestliže k návrhu navrhovatelky zrušil část územního plánu v rozsahu plochy č. 1079, neboť navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci.“

-Plocha č. 525 (P) – plocha veřejného prostranství*

[78] Nejvyšší správní soud se vyjádřil kladně k aktivní věcné legitimaci navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 525 tak, že „plocha č. 525 o rozloze 0,061 ha zahrnuje pozemek p. č. 3714/8, který je ve vlastnictví odpůrce. Na tomto pozemku, který přetíná pozemky ve vlastnictví navrhovatelky na dvě části, se nenachází zpevněná pozemní komunikace. Dle územního plánu je tato plocha vyhrazena pro veřejné prostranství. Účelem vymezení této plochy je rozšíření veřejného prostranství k obsluze lokalit č. 225 a 231. Přípustné způsoby jejího využití jsou stanoveny na s. 94 textové části územního plánu. Aktivita, pro něž lze plochu č. 525 dle územního plánu využít, mohou mít dopad na užívání nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, neboť s nimi hraničí. Navrhovatelka má proto ve vztahu k této ploše aktivní věcnou legitimaci.“

[79] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že „plocha č. 525 (v umístění a rozsahu, jak je obsažena ve vydaném opatření obecné povahy, tedy v rozsahu pozemku p. č. 3714/8) tvořila ve fázi konceptu územního plánu součást stabilizované plochy s regulativem S* (smíšená plocha). Nejednalo se tedy o plochu s rozdílným způsobem využitím. V návrhu územního plánu předloženému k veřejnému projednání (návrh č. 1) byla tato plocha součástí větší plochy označené rovněž číslem 525, zahrnující i část pozemků p. č. 3732/1, 3732/7 a další. Této ploše byl přiřazen regulativ P* (veřejné prostranství). Tato větší plocha č. 525 tvořila kompaktní celek s plochou č. 486 (taktéž veřejné prostranství). V pozměněném návrhu územního plánu určenému k opakovanému veřejnému projednání (návrh č. 2) byla plocha č. 525 ještě zvětšena, neboť pojala i dřívější plochu č. 486. Ploše byl stále přiřazen regulativ P* (veřejné prostranství). Na základě námitek osoby zúčastněné na řízení ad 2) P. P. uplatněných při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu byla plocha č. 525 významně redukována tak, že zahrnuje pouze pozemek p. č. 3714/8. Na části původní plochy č. 525 byla vymezena plocha č. 1079. Na zbytku původní plochy č. 525 nebyla vymezena žádná plocha s rozdílným způsobem využití. Vývoj plochy č. 525 lze nejlépe pozorovat ve výkresu veřejně prospěšných staveb, zařízení a asanací. Z těchto skutečností plyne, že plocha č. 525 ve stávajícím rozsahu byla označena jako plocha veřejného prostranství již v návrhu č. 1 (jako součást rozlehlější plochy č. 525) i v návrhu č. 2 (rovněž jako součást rozlehlější plochy č. 525). Po opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu (tedy po veřejném projednání návrhu č. 2) došlo pouze k tomu, že rozloha plochy č. 525 byla významně redukována. Takovou změnu nelze z pohledu stávající plochy č. 525 považovat za významnou. Nejedná se o podstatnou úpravu návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, kvůli níž by bylo třeba znovu veřejně projednat takto dále upravený návrh územního plánu, neboť touto úpravou nedošlo ke změně charakteru přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech (viz rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao

7/2011 – 74 ve věci územního plánu obce Týnec nad Sázavou, bod 52). Navrhovatelka nadto nebyla nikterak zkrácena na svém právu vznést námitky proti ploše č. 525, neboť pozemek č. 3714/8 sousedící s nemovitostmi v jejím vlastnictví byl již od počátku veřejného projednávání návrhu územního plánu (návrhu č. 1) její součástí, ke změně regulativu u této plochy nedošlo. Z těchto důvodů nebylo třeba ani obstarat si nová stanoviska dotčených orgánů. Jelikož na daný případ nelze aplikovat § 53 odst. 2 stavebního zákona, musel soud dále zvážit, zda odpůrce neměl postupovat dle § 172 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení upravuje situaci, kdy by vyřízení námítky podané k návrhu opatření obecné povahy vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy. V takovém případě je správní orgán povinen zjistit stanovisko takové osoby, není-li změna zjevně též v její prospěch. Ani tuto normu nelze v daném případě aplikovat, neboť kladné vyřízení námítky osoby zúčastněné na řízení ad 2) P. P. neovlivnilo oprávněné zájmy navrhovatelky. Plocha č. 525 v části, v níž sousedí s nemovitostmi ve vlastnictví navrhovatelky, nebyla úpravou nikterak dotčena. Redukce rozsahu plochy č. 525 pak nemá na oprávněné zájmy navrhovatelky žádný vliv. Krajský soud tedy na daný případ nesprávně aplikoval § 53 odst. 2 stavebního zákona, čímž pochybil při výkladu sporné právní otázky.“

IX. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a vázanost jeho právním názorem

[80] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o částečné důvodnosti kasační stížnosti odpůrce, a proto zrušil původní rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“) a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Ačkoliv zastával krajský soud v původním rozhodnutí opačný názor na existenci aktivní věcné legitimace navrhovatelky ve vztahu k plochám č. 486 a č. 1079, je nyní v dalším řízení vázán nejen v této otázce právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho zrušovacím rozsudku (§110 odst. 4 s. ř. s.). Závěry Nejvyššího správního soudu z jeho rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, jak již byly výše citovány, tak zcela krajský soud přejímá do tohoto nového rozhodnutí ve věci, resp. na ně i odkazuje.

X. Vyjádření navrhovatelky k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a návrh na vydání předběžného opatření

[81] Ještě před novým rozhodnutím krajského soudu ve věci se k rozsudku Nejvyššího správního soudu vyjádřila písemně dne 25. 6. 2013 navrhovatelka, která uvedla, že jej považuje za nezákonný pro absenci řádného odůvodnění odepření aktivní věcné legitimace navrhovatelky u ploch č. 486 a č. 1079. Ve vztahu k ploše č. 486 není rozhodující vzdálenost cca 200 m po pozemní komunikaci, neboť zápach a hluk se šíří vzduchem. Nelze souhlasit s tím, že by plocha hromadné rekreace nezasáhla do práv navrhovatelky, nárůst dopravy v jejím důsledku nelze přehlížet a ani odkazovat na právo navrhovatelky účastnit se případných dalších řízení. Jde o odepření soudní ochrany v době, kdy lze situaci v území ještě ovlivnit. Chybný přístup Nejvyššího správního soudu spatřovala navrhovatelka i v tom, že obslužné plochy č. 1079 a č. 525 neposuzoval jako plochy související s plochou č. 231. Nelze jednak naplnit účel vymezení ploch č. 1079 a č. 525 za současného zrušení plochy č. 231 a jednak odůvodnit zábor cenné zemědělské půdy pro pozemní komunikace, které nikam nevedou. Plochy č. 1079 a č. 525 nelze samostatně ponechat v územním plánu, neboť je nelze oddělit od nezákonně vymezené plochy č. 231. Nejvyšší správní soud svým postupem,

zrušením celého rozsudku krajského soudu, vyvolal nestabilitu v území a možnost činnosti správních orgánů proti právem chráněným zájmům navrhovatelky. Umožnil na nezákonně vymezené ploše č. 231 provádět rozhodování v území dle § 76 a násl. stavebního zákona. Bylo tak zasaženo do práv navrhovatelky, zejména s ohledem na to, že Nejvyšší správní soud při zrušení rozhodnutí krajského soudu neuložil tomuto soudu jakkoliv doplnit dokazování.

[82] Dne 18. 9. 2013 podala navrhovatelka u zdejšího soudu v předmětné věci návrh na vydání předběžného opatření, kterým by soud uložil Magistrátu města Zlín povinnost rozhodnout o přerušení územního řízení zahájeného na žádost společnosti DERC, spol. s r. o., se sídlem ve Zlíně, Kvítková 4323, o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby na stavbu základního technického vybavení: „ZTV ZLÍN – HORNÍ VRŠAVA“ na pozemcích parc. č. 3696, 3697, 3700/1, 3700/2, 3700/4, 3700/5, 3700/15, 3700/16, 3700/17, 3700/18, 3701/1, 3701/3, 3703/1, 3703/3, 3722/1, 3732/1 a 3732/7 v katastrálním území Zlín, vedeného pod sp. zn. MMZL-SÚ-63061/2011/Jan, a to ještě před konáním veřejného ústního jednání, které bylo stanoveno na den 8. 10. 2013 (shodný termín s nařízeným jednáním u krajského soudu). Navrhovatelka svůj návrh doplnila tak, že vydáním zrušovacího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 AOs 1/2013-85, bylo umožněno v dotčeném území pokračovat v řízení dle § 76 a násl. stavebního zákona, a to i na nezákonně vymezené ploše č. 231. Magistrát města Zlína nařídil termín konání veřejného ústního jednání na shodný den se dnem konání jednání u zdejšího soudu o návrhu navrhovatelky, čímž fakticky znemožnil její účast na veřejném ústním jednání a uplatnění jejich práv.

[83] Krajský soud v Brně shledal návrh na vydání předběžného opatření nedůvodným, a to usnesením ze dne 4. 10. 2013, č. j. 63 A 3/2012-210. Soud shledal dostatečné jiné možnosti obrany navrhovatelky proti probíhajícímu územnímu řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby s tím, že navrhovatelka ani uspokojivým způsobem neprokázala potřebu zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu.

XI. Stanoviska osob zúčastněných na řízení

[84] Osoby zúčastněné na řízení se rovněž ve věci vyjádřily, konkrétně ad 1) společnost VALSTAV ZLÍN GROUP, spol. s r. o., která ve svém vyjádření ze dne 5. 3. 2013 uvedla, že koupila pozemky v lokalitě Vršava před vydáním nového územního plánu. Pozemky se nacházely v ploše č. 94 A a byly předchozím územním plánem určeny k zastavění. Na přípravu investičního záměru výstavby rodinných domů na svých pozemcích již vynaložila společnost významné finanční prostředky. V roce 2011 požádala o vydání územního rozhodnutí na umístění inženýrské infrastruktury. Řízení však dosud nebylo skončeno. V mezidobí byl vydán nový územní plán města Zlín, v němž se plocha č. 94 A stala součástí plochy č. 231. Jelikož krajský soud zrušil územní plán v rozsahu celé plochy č. 231, došlo ke zmaření její investice a ke vzniku značné škody.

[85] Osoby zúčastněné na řízení ad 4) a 5) uvedly ve svém vyjádření ze dne 4. 3. 2013, že jsou vlastníky pozemků, které náleží do ploch, jež byly předmětem řízení před krajským soudem. Pozemky koupily v listopadu 2010 se záměrem výstavby rodinného domu. Dle tehdy platného územního plánu byly tyto pozemky součástí plochy č. 94 A a jednalo se o stavební pozemky. Nyní již měly být vybudovány inženýrské sítě, což se však nestalo, neboť dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí o jejich umístění. Jelikož na pozemku nemohou stavět, ani

jej prodat (z důvodu absence inženýrských sítí), došlo ke zmaření jejich investice a vznikla jim značná škoda.

XII. Nové posouzení věci krajským soudem

[86] Krajský soud v Brně tedy při svém rozhodování vycházel ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu (jak již uvedl výše), na tomto základě přezkoumal opětovně návrhem napadené opatření obecné 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 opatření obecné povahy (§ 101b odst. 2 a § 101b odst. 3 s. ř. s.). Z důvodu nesouhlasu odpůrce s rozhodnutím bez jednání, rozhodl soud ve věci při nařízeném jednání dne 8. 10. 2013, kdy účastníci řízení setrvali na svých návrzích a dosavadní argumentaci. Z osob zúčastněných na řízení se jednání zúčastnila pouze osoba ad 5) paní B. H., reprezentující zájem stavět na vlastním pozemku náležejícím do plochy č. 231. Soud shledal **návrh zčásti důvodným**.

-Plocha č. 231 (BI) pro individuální bydlení

[87] Jak potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém zrušovacím rozsudku navrhovatelka je aktivně věcně legitimována ve vztahu k ploše č. 231 ve smyslu § 101a s. ř. s. Nemovitosti v jejím vlastnictví přímo přiléhají k ploše č. 231. Přijetím nového územního plánu města Zlín byla tato plocha, jejíž rozsah je vcelku významný a oproti předchozí územněplánovací dokumentaci byl zvětšen na 2,488 ha, určena k zastavění. Lze důvodně předpokládat, že vlastnické právo navrhovatelky k jejím nemovitostem, a to nejen k budově, ale též k pozemkům využívaným jako zahrada, je tímto dotčeno. Z pouhé skutečnosti, že mezi napadenými plochami a obytnou budovou ve vlastnictví navrhovatelky je jistá vzdálenost, nelze dovozovat, že určením funkčního využití plochy jako zastavitelné nebylo dotčeno vlastnické právo navrhovatelky. Vzdálenost mezi budovou ve vlastnictví navrhovatelky a plochou č. 231 není s ohledem na velikost této plochy a plánovaný způsob jejího využití takový, aby bylo možno najisto postavit, že vlastnické právo navrhovatelky nebylo dotčeno, tedy vyloučit, že emise (jakéhokoli druhu) vznikající budoucím využíváním plochy č. 231 nezasáhnou nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, vedoucí od budovy v jejím vlastnictví k ploše č. 231, byť jsou užívány jako zahrada, jsou zahrnuty v územním plánu ve stabilizované ploše BI – individuální bydlení. Jedná se tedy o pozemky, které lze využít k zastavění stavbami pro individuální bydlení. Na závěru o aktivní věcné legitimaci navrhovatelky nic nemění ani povinnost zpracovat územní studii.

[88] Výše uvedené současně neznámá, že navrhovatelka byla spornou částí územního plánu zkrácena na svých hmotných právech, jejichž dotčení tvrdila (vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí). Otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatelky (přípustnosti návrhu) nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu (důvodností návrhu). Předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.

[89] Dle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS),

je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je tak odpůrcem statutární město Zlín, jehož zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

[90] Krajský soud v Brně vycházel 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. 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 (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[91] Zde je však nutno zdůraznit, že 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).

[92] Účastníci v daném případě nerozporovali otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl soud přistoupit přímo ke krokům dalším.

[93] V těchto krocích je již soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Ještě před započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů však soud považoval za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých krajský soud při projednávání a rozhodování věci vycházel tak, jak vyplývají z právní úpravy a zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[94] I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv majitelů pozemků a vážení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. 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. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepříměřené 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).

[95] 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 změny 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).

[96] 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.

[97] Soud z připojených správních spisů zjistil, že v nich není založena jakákoliv námitka navrhovatelky předložená k prvnímu veřejnému projednání územního plánu (probíhalo 21. 1. až 22. 3. 2011), z čehož dovodil, že takové námitky navrhovatelka nepodala. V podaném návrhu navrhovatelka blíže nekonkretizovala a ani nedoložila, že by k prvnímu veřejnému projednání územního plánu tvrzené námitky podala. Ze správního spisu bylo dále zjištěno, že námitky tehdy podal její manžel pan J. H. (námitky ze dne 18. 3. 2011 podané u odpůrce dne 21. 3. 2011), v nichž společně s dalšími osobami vyjádřil především nesouhlas s vymezením plochy BI 231 v navrženém rozsahu. Jak dále vyplynulo ze strany 67 Opatření obecné povahy, kde byly vyhodnoceny připomínky a námitky k návrhu územního plánu, této námitce bylo částečně vyhověno s tím, že označená plocha bude upravena – zmenšena v dohodnutém rozsahu - viz grafická příloha. Pokud tedy navrhovatelka tvrdila, že k prvnímu veřejnému projednání podala námitku či připomínku, pak se toto tvrzení nezakládalo na pravdě.

[98] Soud přisvědčil námitce navrhovatelky, která nesouhlasila s vyřízením jí uplatněné námitky k opakovanému projednání návrhu územního plánu (konané ve dnech 26. – 27. 9. 2011), protože námitku pečlivě odůvodnila, ale rozhodnutí o námitce dostatečně neodpovídalo uplatněné argumentaci, a není tak dostatečnou obhajobou navrhovaného funkčního využití předmětných ploch. Uvedené tvrzení navrhovatelky je podle názoru soudu pravdivé, odpovídá tomu, co je obsaženo ve správních spisech. Soud v této souvislosti odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který např. ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109, uvedl, že „funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami

účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“

[99] V posuzovaném případě navrhovatelka nesouhlasila s využitím plochy č. 231 jako plochy určené pro individuální bydlení. Odpůrce se v opatření obecné povahy č. 1/2011, konkrétně v pasáži „Rozhodnutí o námitkách k opakovanému veřejnému projednání návrhu Územního plánu Zlína ze září 2011“ pod bodem č. 303 (strana 113) zabýval námitkami navrhovatelky ze dne 23. 9. 2011, předloženými odpůrci dne 26. 9. a 27. 9. 2011. 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 231 BI 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), přitom plochy č. 1094A Br a 1094A1 Br (na něž se odpůrce odvolával), které byly zaneseny do územního plánu teprve změnou č. 94A s účinností od 5. 3. 2008, se nachází v místě předmětné plochy BI 231 a jsou mnohem menší, představují cca 35 až 40 % plochy 231 BI. 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 např. pozemky s příslušnými parcelními čísly a lokalizovala je jako plochu mezi plochou č. 231 a lesem na severovýchod od ní 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. Sporné je rovněž samotné vymezení předmětné plochy, která má mnohem větší rozsah (zhruba dvojnásobný – rozšíření o dalších cca 1,8 ha na úkor zeleně), než současná plocha k zastavění č. 1094A Br a 1094A1 Br. 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. Podle výhledové intenzity dopravy by měla být návrhová kategorie komunikace stanovena jako místní a měla by splnit požadavky na tuto kategorii komunikací kladené. 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. Jak soud zjistil z obsahu správního spisu a rovněž si ověřil v katastru nemovitostí, převážná většina ploch ve sporném území podléhá II. třídě ochrany ZPF. Navíc navrhovatelka namítala, že

nebyly splněny zákonné podmínky pro vymezení nových zastavitelných ploch, protože nebyly zcela vyčerpány možnosti zástavby na stávajících plochách, když např. plocha č. 164 z velké části není dosud zastavěná (nezastavěno asi 50 % plochy), přičemž plocha č. 134 byla v návrhu nového územního plánu zcela účelově zredukována a její velká část byla označena červenou barvou již jako stabilizovaná plocha individuálního bydlení, což je v rozporu se skutečností, neboť z velké části jde o nezastavěné pozemky (např. celá západní strana ulice Horní Vršava VI.). Ačkoliv i podle navrhovatelky se jedná o jeden z největších záborů ZPF ze všech ploch BI v předkládaném návrhu územního plánu, musí soud k uvedenému konstatovat, že se těmito námitkami navrhovatelky odpůrce vůbec nezabýval a v rámci svého odůvodnění rozhodnutí o těchto námitkách se k nim nevyjádřil. Navrhovatelka ještě uplatňovala řadu dalších námitek jako např. dopady na stávající zástavbu (otřesy a narušení statiky domů, hlukovou zátěž z nárůstu dopravy apod.), avšak odpůrce se k uvedeným námitkám nevyjádřil. Naopak jeho vyjádření k námitkám týkajících se řešení odtokových poměrů, ochranného pásma lesa a krajinného rázu byla velmi úsporná až strohá. K namítané ploše RH č. 486 odpůrce uvedl, že není zastavitelná objekty, a že je navržena pouze ke sportovně rekreačním účelům. Z napadeného opatření obecné povahy, konkrétně z textové části územního plánu a z textové části jeho odůvodnění, vyplývá něco jiného (viz pojednání níže). 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. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu vyjádřené v jeho rozsudku ze dne 24. 11. 2007, č.j. 1 Ao 5/2010-169, k bodu VII., je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 67 odst. 3 správního řádu). Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Této povinnosti však odpůrce nedostál.

[100] Krajský soud v Brně tak poukazuje na to, že opatření obecné povahy a řízení, předcházející jeho vydání, vykazují závažné vady procesního rázu, a proto se již nezabýval otázkami odpovídajícími pátému kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (např. kolize práv a zájmů různých vlastníků nemovitostí). Zastavil se u třetího kroku tohoto algoritmu, jímž je zkoumání zákonnosti procesu pořízení a projednání územního plánu. V tomto procesu 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 (plocha č. 231). Zákonnost obsahu napadené části opatření obecné povahy, tzn. věcného řešení území (včetně funkčního využití ploch) a uspořádání jednotlivých zájmů v něm, soud nezkoumal.

[101] Vzhledem k tomu, že krajský soud srozumitelně pojmenoval jednotlivé vady, je na odpůrci, aby je odstranil a opětovně rozhodl o vymezení ploch ve zrušené části opatření obecné povahy a o jejich funkčním využití (soud určení jejich funkčního využití nepředjímal). Navíc se odpůrce řádně nevypořádal s námitkami navrhovatelky vztahujícími se k ploše č. 231 a tím ji zkrátil na jejich procesních právech. Nelze vyloučit, že tím byla zkrácena též na právech hmotných.

[102] K dalšímu bodu návrhu je třeba uvést, že změnou č. 94A Opatření obecné povahy č. 1/2008 došlo s účinností od 5. 3. 2008 ke změně využití části plochy č. 231, přitom

pořizovatel tuto změnu převzal i do nového územního plánu. Pokud v rámci této části plochy č. 231 bylo již vydáno i územní rozhodnutí, pak je jistě územní rozhodnutí platné do doby, než jeho platnost vyprší, přitom jeho platnost nebude narušena tím, že plocha bude vypuštěna z územního plánu. Je ale také pravdou, že toto územní rozhodnutí nemůže jakkoliv odůvodnit další rozšíření dosud zastavitelné části plochy č. 231. Řešení další zastavitelnosti území je na novém územním plánu a naplnění zákonných kritérií při jeho pořizování.

-Zábor zemědělského půdního fondu

[103] Krajský soud především odkazuje na §4 a § 5 odst. 1 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, jejichž účelem je kvantitativní ochrana zemědělského půdního fondu při územněplánovací činnosti. Z § 5 odst. 1 cit. zák. jednoznačně plyne, že pořizovatelé a projektanti územněplánovací dokumentace jsou povinni řídit se zásadami ochrany uvedenými v § 4 téhož zákona, navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.

[104] K odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu soud uvádí, že ze spisové dokumentace, především stanovisek Ministerstva životního prostředí jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, je zřejmé, že v průběhu pořizování nového územního plánu došlo ke snížení rozlohy záboru zemědělského půdního fondu. Pořizovatel byl ze strany ministerstva opakovaně upozorňován na to, že zejména zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany musí být řádně odůvodněn (např. stanovisko ze dne 4. 11. 2008). Ministerstvo nakonec vydalo ke schválenému návrhu kladné stanovisko (viz stanovisko ze dne 23. 11. 2011 ve spojení se stanoviskem ze dne 14. 12. 2011). To však nikterak nebrání tomu, aby soud v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy správnost tohoto názoru dotčeného orgánu přezkoumal a sám si učinil úsudek o zákonnosti stanoviska dotčeného orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62, část V.2. písm. d)). Z textové části odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že pořizovatel územního plánu obecně odůvodnil zábor zemědělského půdního fondu dle jednotlivých kritérií obsažených v pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, čj. OOLP/1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Přitom z pokynu plyne, že zemědělský půdní fond zařazený do II. třídy ochrany je vysoce chráněný a jen podmíněně zastavitelný; u zemědělské půdy III. třídy ochrany je její užití k výstavbě přípustné, ovšem teprve u IV. třídy ochrany lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě.

[105] Podle krajského soudu by bylo možno akceptovat obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, jen ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany. Tím spíše ne, že navrhovatelka výslovně ve svých námitkách poukázala na to, že má dojít k záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Celková rozloha plochy č. 231 činí 2,488 ha, z toho 2,355 ha se nachází v I. a II. třídě ochrany. Tato plocha je tedy z převážné většiny tvořena velmi kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem. Pořizovatel územního plánu, a potažmo tak ani odpůrce, nezdůvodnil, proč zrovna zábor této plochy je nezbytný. Má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby

pořizovatel územního plánu zvláště u každé plochy (popř. souhrnně ve vztahu k určité lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné. Na to však odpůrce zcela rezignoval. Ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, která na tento problém poukazovala, nejsou uvedeny důvody záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Pouhá skutečnost, že v průběhu pořizování územního plánu došlo k významné redukci záboru zemědělského půdního fondu, ještě neznamená, že se nelze obejít bez záboru plochy č. 231. Z odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nevyplyvá, že by schválené řešení bylo porovnáváno s jinou variantou, nad níž výsledné řešení „zvítězilo“. Během pořizování územního plánu byl sice zpracován variantní koncept, ten však byl zaměřen pouze na prověření různých variant vedení dopravní infrastruktury a územního systému ekologické stability. Důsledkem různých řešení dopravní infrastruktury samozřejmě byla odlišná výměra záboru zemědělského půdního fondu. Jelikož varianta A s podzemním průtahem městem vedla k nižšímu záboru půdy, vyjádřilo se Ministerstvo životního prostředí pro variantu A. Současně ovšem poukázalo na to, že není dostatečně zdůvodněno a dokladováno, že všechna navrhovaná řešení (tj. 863 lokalit) jsou pro další rozvoj nezbytná, a že ve všech případech se jedná o řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější, což se týká zejména lokalit tvořených půdou zařazenou do I., příp. II. třídy ochrany, situovaných mimo zastavěné území (viz stanovisko ze dne 4. 11. 2008). Z toho jasně plyne, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch tvořených vysoce chráněnou zemědělskou půdou, natož pak ke zvážení, zda nejde stejný záměr (rozvoj sídla, vytváření nových ploch pro individuální bydlení apod.) řešit vymezením příslušných ploch v jiných částech města, tedy zda neexistují jiné, z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení v městě. Lze pochopit, že oblast Vršavy je pro individuální bydlení velmi atraktivní, což však není důvodem pro to, aby pořizovatel územního plánu nehledal jiné varianty uspokojující tytéž potřeby, jež by však byly v menším pnutí s ochranou veřejných zájmů (zde konkrétně s veřejným zájmem na ochraně kvalitní zemědělské půdy). Pořizovatel územního plánu, a tedy ani odpůrce, nedostál své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

[106] Ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu krajský soud ještě doplňuje, že stejně jako odpůrce pochybilo i Ministerstvo životního prostředí jakožto dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, neboť vydalo souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, aniž byly splněny podmínky dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nezabývalo se tím, jak jsou využity plochy, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany zemědělského půdního fondu již odsouhlaseny v dosavadní schválené územněplánovací dokumentaci. V lokalitě Vršava šlo konkrétně o to, zda již byla vyčerpána plocha č. 94 A, která po vydání nového územního plánu tvoří součást větší plochy č. 231, tedy zda je třeba tuto dříve vymezenou plochu k zastavění rodinnými domy ještě dále rozšiřovat, a tak zvyšovat zábor kvalitní zemědělské půdy. Bylo by možné však uvést i jiné, již dříve vymezené plochy určené k individuálnímu bydlení. Podklad pro tuto nezbytnou úvahu měl samozřejmě poskytnout návrh územního plánu (konkrétně jeho odůvodnění), který však v rozporu se zákonem takovou analýzu neobsahoval (viz dále). Stanovisko Ministerstva životního prostředí je proto nezákonné. Správní soudy svými rozhodnutími nikterak nepředjímají, zda pozemky tvořící stávající plochu č. 231 mohou či nemohou být využity pro individuální bydlení. Takový závěr by byl totiž předčasný, neboť vymezení velikosti plochy č.

231 a její funkční využití nebylo doposud řádně zdůvodněno, ani posouzeno ze strany dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu.

-Vymezení nových zastavitelných ploch

[107] 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 územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíly územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. K námitce navrhovatelky v této souvislosti krajský soud uvádí, že pořizovatel nemusel prokazovat nemožnost využít zastavitelné území dle § 55 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, neboť cit. ust. se vztahuje pouze na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán.

[108] Z judikatury plyne, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby. A to je právě i případ navrhovatelky, která ve svých námitkách konkrétně poukázala na dosud nezastavěné plochy nacházející se v lokalitě Vršava, které byly předchozí územněplánovací dokumentací určeny k zastavění (mimo jiné jde i o část plochy č. 231, dříve označovanou jako 94 A).

[109] K uvedenému je vhodné doplnit, že byť přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná 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. Má-li však dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrarnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu.

[110] Stěžejním důvodem pro zrušení části napadeného opatření obecné povahy v ploše č. 231 bylo, že odpůrce nedostal své povinnosti upravené v § 53 odst. 5 stavebního zákona. Ačkoliv tedy odpůrce nebyl povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, byl povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Na odůvodnění těchto otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí (typicky

vymezení zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území na okraji obce na přechodu do volné krajiny). Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážet nad zájmem na ochraně životního prostředí, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózou budoucího vývoje založenou na realistických očekáváních. Odpůrce byl navíc povinen důkladně vypořádat námitku navrhovatelky, která poukazovala na to, že v oblasti Vršava je vymezen dostatek ploch určených k zastavění, které ještě nebyly vyčerpány.

[111] Krajský soud podrobně uvedl (výše), proč odpůrce nedostál své povinnosti dle § 53 odst. 5 stavebního zákona a dále povinnosti řádně se vypořádat s uplatněnými námitkami. Dále poukazuje i na to, že není zřejmé, jaký trend rozvoje města, pokud jde o počet obyvatel, lze očekávat. Na jedné straně se v opatření obecné povahy uvádí, že je třeba zabezpečit zastavitelné plochy pro zmírnění odlivu obyvatel do okolních obcí, na druhé straně se redukce rozlohy zastavitelných ploch vymezených předchozí územněplánovací dokumentací zdůvodňuje nepříznivým demografickým vývojem. Pro výpočet rozlohy zastavitelných ploch, které je třeba v plánu vymezit za účelem rozvoje území, se vychází z počtu 80 tisíc obyvatel, aniž by však bylo přesvědčivě (srov. výše uvedená rozporná tvrzení obsažená v textové části odůvodnění opatření obecné povahy) zdůvodněno, na základě jakých kritérií bylo toto číslo stanoveno. Odůvodnění opatření obecné povahy postrádá jakékoliv vyhodnocení využitelnosti zastavitelných ploch označených za stabilizované, tedy do jaké míry lze k uspokojení bytových potřeb využít již zastavěné plochy. Aniž by odpůrce své propočty řádně odůvodnil a podložil, stanovil, že je třeba vymezit plochy o rozloze 232 ha pro individuální bydlení a 13 ha pro hromadné bydlení. Uvedené výtky zpochybňují podloženost úvah odpůrce o potřebě vymezit nové zastavitelné plochy ve stanoveném rozsahu.

[112] Ačkoliv odpůrce nemůže žádného vlastníka nutit, aby svolil s výstavbou na svém pozemku, který je územním plánem určen k zastavění, neznamená to že by se odpůrce měl při vymezení ploch a určování jejich funkčního využití řídit výlučně požadavky vlastníků pozemků (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem, č. 1910/2009 Sb. NSS, body 48 a 49). Územní plánování je činností v obecném zájmu, jehož účelem je najít obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů (viz cíle územního plánování obsažené v § 18 stavebního zákona). Jestliže vlastník pozemků nacházejících se v ploše určené k zastavění nemá v úmyslu sám pozemky zastavět nebo umožnit třetím osobám jejich zastavění, není důvod považovat takovou plochu za nezastavitelnou. Otázku zastavitelnosti je totiž třeba řešit jako otázku faktickou, nikoliv s ohledem na soukromoprávní poměry k pozemkům a stanovisko vlastníka. Stejně tak není dostatečným důvodem pro vymezení určité části území jako zastavitelné plochy pouze to, že to požaduje vlastník pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 – 89 ve věci změny č. 1 územního plánu obce Nalžovice, body 55 – 61).

[113] Krajský soud se zabýval otázkou dopravních poměrů v lokalitě Vršava pouze v souvislosti s posuzováním návrhového bodu, zda byly řádně vypořádány námitky uplatněné navrhovatelkou. Dospěl přitom k závěru, že tato námitka nebyla odpůrcem dostatečně vypořádána. Pro úplnost k tomu soud doplňuje, že územní studie, která počítá s 9 rodinnými domy, se týká pouze menší části plochy č. 231, která byla v předchozí územněplánovací

dokumentaci označena jako č. 94 A. Pro zbytek plochy č. 231 prozatím nebyla územní studie zpracována. Z grafické části opatření obecné povahy nicméně plyne, že lokalita Vršava je napojena pouze jednou dopravní cestou, kterou by měli využívat i obyvatelé rodinných domů postavených v ploše č. 231.

[114] S ohledem na výše uvedené bylo třeba přisvědčit důvodnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ve vztahu k ploše č. 231.

-Plocha č. 486 (RH) s využitím pro rekreaci v zařízeních hromadné rekreace

[115] K ploše č. 486 krajský soud uvádí, že je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v jeho zrušovacím rozhodnutí, kterým bylo vysloveno, že navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k ploše č. 486, což samo o sobě činí veškeré námitky k této ploše nedůvodné.

[116] Podle Nejvyššího správního soudu nemohla být navrhovatelka dotčena na svých právech vymezením plochy č. 486 jako plochy sportovně-rekreačního využití s ohledem na značnou vzdálenost této plochy od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky (cca 200 m po místní komunikaci) a její zanedbatelnou rozlohu 0,148 ha.

[117] Možné využití plochy je široké, počínaje užíváním k rekreaci a sportu vyžadující pouze drobné terénní úpravy a stavební zásahy, až po stavbu zařízení hromadné rekreace. Podstatné je, že se zapovídá takové využití plochy, které narušuje, byť jen druhotně, kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží. Navrhovatelka v návrhu na zrušení opatření obecné povahy ani ve vyjádření ke kasační stížnosti nedoložila, že by v důsledku vymezení takto vzdálené plochy o malé rozloze, která neumožňuje umístění aktivit významně ovlivňujících bezprostřední okolí (natož okolí vzdálenější), byla dotčena na svém vlastnickém právu poklesem hodnoty nemovitosti v důsledku snížení pohody bydlení či na právu na příznivé životní prostředí, jak obecně tvrdila. S ohledem na velikost plochy, způsob využití a vzdálenost od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky nelze bez dalšího shledat dotčení na těchto právech. Nelze však zcela vyloučit, že dojde k pokusu umístit do této plochy takový záměr, jenž bude mít významné vlivy na okolí. I kdyby byl konkrétní záměr v souladu s obsahem územního plánu, neznamená to, že musí být povolen. Vlivy konkrétního záměru na okolí musí být důkladně posouzeny v územním řízení. Není vyloučeno, že konkrétním záměrem, jenž by měl být realizován v ploše č. 486, bude navrhovatelka dotčena na svém vlastnickém právu. V takovém případě jí však bude náležet postavení účastníka územního řízení a bude moci hájit svá práva konkrétními námitkami proti povaze záměru a jeho parametrům.

[118] V odůvodnění opatření obecné povahy je uvedeno využití této plochy k výstavbě rekreačního zařízení, penzionu, způsobem využití plochy RH je rekreace v zařízeních hromadné rekreace. Jinou otázkou ale je, zda byla řádně vypořádána námitka navrhovatelky. Odůvodnění rozhodnutí o její námitce založené na tom, že v ploše č. 486 nemá být postavena žádná budova, je totiž v rozporu s výrokem a odůvodněním opatření obecné povahy. Odpůrce při vypořádání námitky navrhovatelky vycházel z nesprávných skutečností. Tím nepochybně byla stěžovatelka zkrácena na svém procesním právu řádně vypořádat námitky, nikoliv však na svém hmotném právu, s nímž je právo uplatňovat námitky nerozlučně spjata. Judikatura

NSS dovodila, že osoba oprávněná podávat námitky tak může činit i ve vztahu k lokalitám a řešeným otázkám, které by jí jinak oprávnění podávat námitky nezaložily (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 185 ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem, bod 37). Pokud nebyly námitky řádně vypořádány, dojde ke zkrácení toliko na procesních právech, které však nemá žádný dopad do hmotněprávního postavení osoby uplatňující námitky. Pokud tedy nebylo řádně rozhodnuto o námitkách týkajících se ploch, jejichž vymezením nemohla být namítající osoba dotčena na svém vlastnickém právu (ve vztahu k této ploše tedy postrádá navrhovatelka aktivní věcnou legitimaci, jak uvážil Nejvyšší správní soud), nepředstavuje to dotčení na hmotném právu, a tedy nezakládá aktivní věcnou legitimaci (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem, bod 41). Nemůže-li objektivní procesní pochybení, které se nikterak neprojevuje v právní sféře žalobce, založit aktivní žalobní legitimaci, tím méně může být důvodem aktivní věcné legitimace. Ke zkrácení navrhovatelky na jejích právech přímo obsahem opatření obecné povahy ve vztahu k ploše č. 486 tak nemohlo dojít, neboť navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci. Byla-li ve vztahu k ploše č. 486 zkrácena na svých procesních právech rozhodnutím o námitkách, nelze ji ochranu poskytnout v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[119] Jelikož navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k ploše č. 486, což činí veškeré námitky navrhovatelky k této ploše nedůvodnými, bylo třeba ve vztahu k této ploše č. 486 zamítnout návrh na zrušení části opatření obecné povahy.

-Plocha č. 1079 (P) – plocha veřejného prostranství pro obsluhu území s využitím pro obratiště místní komunikace*

[120] K ploše č. 1079 krajský soud uvádí, že je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v jeho zrušovacím rozhodnutí, kterým bylo vysloveno, že navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k ploše č. 1079, což samo o sobě činí veškeré námitky k této ploše nedůvodné.

[121] Podle Nejvyššího správního soudu nemohla být navrhovatelka dotčena na svých právech vymezením plochy č. 1079. Uvedená plocha se nachází ve vzdálenosti cca 180 m po místní komunikaci od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky a její výměra činí 0,032 ha. Plocha je určena k využití jako veřejné prostranství (pro obsluhu území – rozšíření veřejného prostranství pro obratiště místní komunikace). Regulativ P* této plochy lze obecně shrnout tak, že umožňuje dopravní využití, stejně jako umístění chodníků, zastávek hromadné dopravy apod. Plánovaný způsob využití plochy je tedy spíše technického charakteru, má umožnit otáčení vozidel v území se stísněnými podmínkami. Současně nebude působit významnější zavlékání dopravy do tohoto místa. Jedná se o plochu, která svojí velikostí ani tvarem neumožňuje využití, které by mělo výraznější dopad na bezprostřední okolí. Na okolí vzdálenější, např. na nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky, pak nebude mít vliv žádný. Proto navrhovatelka není aktivně věcně legitimována ve vztahu k ploše č. 1079.

[122] Vzhledem k nedostatku aktivní věcné legitimace navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 1079, jsou jakékoliv námitky směřované proti této části územního plánu nedůvodné. Proto bylo třeba zamítnout návrh na zrušení části opatření obecné povahy ve vztahu k této ploše č. 486.

-Plocha č. 525 (P) – plocha veřejného prostranství k obsluze lokalit č. 225 a č. 231*

[123] Krajský soud shledal ve shodě s Nejvyšším správním soudem aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 525.

[124] Plocha č. 525 o rozloze 0,061 ha zahrnuje pozemek p. č. 3714/8, který je ve vlastnictví odpůrce. Na tomto pozemku, který přetíná pozemky ve vlastnictví navrhovatelky na dvě části, se nenachází zpevněná pozemní komunikace. Dle územního plánu je tato plocha vyhrazena pro veřejné prostranství. Účelem vymezení této plochy je rozšíření veřejného prostranství k obsluze lokalit č. 225 a 231. Přípustné způsoby jejího využití jsou stanoveny na s. 94 textové části územního plánu. Aktivita, pro něž lze plochu č. 525 dle územního plánu využít, mohou mít dopad na užívání nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, neboť s nimi hraničí. Navrhovatelka má proto ve vztahu k této ploše aktivní věcnou legitimaci. Tento závěr při nařízeném jednání u krajského soudu (po rozhodnutí NSS) navrhovatelka jakkoliv nerozporovala ani nedoplnila.

[125] Ze správního spisu zjistil Krajský soud shodně s Nejvyšším správním soudem k vývoji plochy č. 525, že plocha č. 525 (v umístění a rozsahu, jak je obsažena ve vydaném opatření obecné povahy, tedy v rozsahu pozemku p. č. 3714/8) tvořila ve fázi konceptu územního plánu součást stabilizované plochy s regulativem S* (smíšená plocha). Nejednalo se tak o plochu s rozdílným způsobem využití. V návrhu územního plánu předloženém k veřejnému projednání (návrh č. 1) byla tato plocha součástí větší plochy označené rovněž číslem 525, zahrnující i část pozemků p. č. 3732/1, 3732/7 a další. Této ploše byl přiřazen regulativ P* (veřejné prostranství). Tato větší plocha č. 525 tvořila kompaktní celek s plochou č. 486 (taktéž veřejné prostranství). V pozměněném návrhu územního plánu určenému k opakovanému veřejnému projednání (návrh č. 2) byla plocha č. 525 ještě zvětšena, neboť pojala i dřívější plochu č. 486. Ploše byl stále přiřazen regulativ P* (veřejné prostranství). Na základě námitek osoby zúčastněné na řízení ad 2) P. P., uplatněných při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu, byla plocha č. 525 významně redukována tak, že zahrnuje pouze pozemek p. č. 3714/8. Na části původní plochy č. 525 byla vymezena plocha č. 1079. Na zbytku původní plochy č. 525 nebyla vymezena žádná plocha s rozdílným způsobem využití. Vývoj plochy č. 525 lze nejlépe zjistit z výkresu veřejně prospěšných staveb, zařízení a asanací.

[126] Plocha č. 525 ve stávajícím rozsahu byla označena jako plocha veřejného prostranství již v návrhu č. 1 i v návrhu č. 2 (vždy jako součást rozlehlejší plochy č. 525). Po opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu (tedy po veřejném projednání návrhu č. 2) došlo pouze k tomu, že rozloha plochy č. 525 byla významně redukována. Takovouto změnu nelze z pohledu stávající plochy č. 525 považovat za významnou. Nejedná se o podstatnou úpravu návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, kvůli níž by bylo třeba znovu veřejně projednat takto dále upravený návrh územního plánu, neboť touto úpravou nedošlo ke změně charakteru přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech (viz rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao 7/2011 – 74 ve věci územního plánu obce Týnec nad Sázavou, bod 52). Navrhovatelka nadto nebyla nikterak zkrácena na svém právu vznést námitky proti ploše č. 525, neboť pozemek p. č. 3714/8 sousedící s nemovitostmi v jejím vlastnictví byl již od počátku veřejného projednávání návrhu územního plánu (návrhu č. 1) její součástí, ke změně regulativu u této plochy nedošlo. Z

těchto důvodů nebylo třeba ani obstarat si nová stanoviska dotčených orgánů. Jelikož na daný případ nelze aplikovat § 53 odst. 2 stavebního zákona, musel soud dále zvážit, zda odpůrce neměl postupovat dle § 172 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení upravuje situaci, kdy by vyřízení námítky podané k návrhu opatření obecné povahy vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy. V takovém případě je správní orgán povinen zjistit stanovisko takové osoby, není-li změna zjevně též v její prospěch. Ani tuto normu nelze v daném případě aplikovat, neboť kladné vyřízení námítky osoby zúčastněné na řízení ad 2) P. P. neovlivnilo oprávněné zájmy navrhovatelky. Plocha č. 525 v části, v níž sousedí s nemovitostmi ve vlastnictví navrhovatelky, nebyla úpravou nikterak dotčena. Redukce rozsahu plochy č. 525 neměla na oprávněné zájmy navrhovatelky žádný vliv. Na daný případ tedy nemohl být aplikován § 53 odst. 2 stavebního zákona.

[127] Krajský soud se ve svém původním rozsudku, před jeho zrušením Nejvyšším správním soudem, zastavil při posuzování této plochy již při třetím kroku algoritmu, kdy zkoumal zákonnost procesu pořízení a projednání územního plánu, v němž shledal vady procesního rázu. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud konstatoval nepoužitelnost § 53 odst. 2 stavebního zákona na předmětnou věc a k vadě při projednávání územního plánu se nepřiklonil, mohl nyní krajský soud postoupit k následujícím krokům algoritmu (obsahový soulad opatření obecné povahy se zákonem – hmotněprávními předpisy, soulad se zásadou proporcionality atd.), kterými se předtím ve vztahu k ploše č. 525 nemohl zabývat. I v dalším kroku však musel přisvědčit námitce navrhovatelky, že zábor se týká nejkvalitnější zemědělské půdy, která požívá vysoké ochrany, a to i přes odůvodnění územního plánu, že nové plochy k zastavění se netýkají zemědělské půdy požívající vyššího stupně ochrany. Zábor zemědělské půdy nebyl v rozporu s právními předpisy řádně zdůvodněn a ani podložen stanovisky příslušných dotčených správních orgánů. Vzhledem k neodůvodnění záboru zemědělské půdy musel soud zrušit opatření obecné povahy v části týkající se plochy č. 525 a tomuto návrhovému bodu navrhovatelky přisvědčit.

[128] K výše uvedenému shrnutí soud blíže uvádí, že plochu č. 525 určenou jako zastavitelnou tvoří pozemky zemědělského půdního fondu o výměře 0,061 ha, z čehož činí 0,031 ha půdy náležející do I. a II. třídy ochrany. Jde o půdu vysoké úrovně ochrany (dle vyhl.č. 48/2011 Sb. je stanoveno 5 tříd ochrany zemědělského půdního fondu), která je bez bližšího zdůvodnění určena k zastavění. Zábor zemědělského půdního fondu nebyl územním plánem řádně vyhodnocen, ačkoliv je to tvrzeno v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky v napadeném OOP. Určení předmětné plochy k zastavění bylo dále v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, tj. Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, které mimo jiné stanoví, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany nesmí být navrhován k zástavbě (str. 7 textové části odůvodnění OOP). Zjevně nesprávné tak bylo tvrzení odpůrce (v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky), že v “namítaných plochách” se nenacházejí vysoce chráněné zemědělské půdy. Vymezení předmětné plochy jako zastavitelné nebylo dostatečně odůvodněno, zábor zemědělského půdního fondu byl vymezen jen obecně. Nelze akceptovat nedůvodné rozšiřování zastavitelných ploch v uvedené lokalitě.

[129] 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

zemědělského půdního fondu vydal kladné stanovisko k návrhu územního plánu a rozšíření zastavitelných ploch, neznamená to z hlediska ochrany veřejného zájmu (ochrana zemědělského půdního fondu), že pořizovatel byl zbaven odpovědnosti za soulad územního plánu s požadavky zvláštních pr. předpisů (zákon č. 334/1992 Sb. a stavební zákon). Odpůrce je odpovědný za soulad územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů, a to zvláště za situace, kdy stanovisko dotčeného orgánu absentuje nebo není řádně odůvodněno. Pochybení lze spatřovat i na straně dotčeného správního orgánu pokud řádně neodůvodnil své stanovisko k zastavitelnému území.

[130] Jak soud zjistil z obsahu správního spisu a katastru nemovitostí, převážná většina ploch ve sporném území podléhala II. třídě ochrany ZPF. Ze spisové dokumentace, především stanovisek Ministerstva životního prostředí jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, vyplynulo, že v průběhu pořizování nového územního plánu 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. třídy ochrany musí být řádně odůvodněn. Soudu však nic nebrání, aby v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy správnost názoru dotčeného orgánu přezkoumal a sám si učinil úsudek o zákonnosti jeho stanoviska. Z textové části odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že pořizovatel územního plánu pouze obecně odůvodnil zábor zemědělského půdního fondu, což by bylo možno akceptovat pouze ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany. Tím spíše ne, že navrhovatelka výslovně ve svých námitkách poukázala na to, že má dojít k záboru vysoce chráněné zemědělské půdy (i zde byla zřejmá nezbytná souvislost plochy č. 525 s plochou č. 231). Odpůrce nezdůvodnil, proč zrovna zábor této plochy je nezbytný, a to ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. Je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvlášť u každé plochy (popř. souhrnně k lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné. Významná redukce záboru zemědělského půdního fondu neodůvodňuje nezbytnost záboru plochy č. 525. Odpůrce nedostal své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a pochybilo i Ministerstvo životního prostředí, jakožto dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, neboť vydalo souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, aniž byly splněny podmínky dle § 5 odst. 1 cit. zákona. Odnětí plochy č. 525 z ochranného režimu ZPF nebylo v souladu se zákonnými požadavky, došlo k porušení hmotněprávní normy chránící veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu. Opatření obecné povahy tak vykazuje vady, které mohly mít vliv na zákonnost příslušné části územního plánu (plocha č. 525), což postačovalo pro zrušení napadené části opatření obecné povahy ve vztahu k ploše č. 525.

- Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, posouzení vlivů na životní prostředí

[131] K zákonnosti procesuřízení opatření obecné povahy spočívajícího v provedení řádného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, soud dále uvádí, že ořízení nového územního plánu pro celé správní území Zlína (v rozsahu katastrálních území Zlín, Jaroslavice u Zlína, Lhotka u Zlína, Louky nad Dřevnicí, Lužkovice, Klečůvka, Kostelec u Zlína, Kudlov, Malenovice u Zlína, Mladcová, Prštné, Příluky u Zlína, Salaš u Zlína, Štípa, Velíková a Želechovice nad Dřevnicí, s počtem obyvatel 78 825 ke dni 31. 12. 2005, o rozloze cca 123 km²) rozhodlo Zastupitelstvo města Zlína dne 7. 4. 2005 usnesením č. 24/20Z/2005.

[132] Návrh zadání územního plánu zaslal pořizovatel v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona mj. Krajskému úřadu Zlínského kraje. Ten vydal jako dotčený orgán koordinované stanovisko ze dne 2. 11. 2007, č. j. KUZL66660/2007. V něm se vyjádřil v souladu s § 10i odst. 3 zákona 100/2001 Sb. a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 tohoto zákona tak, že vznesl požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí omezil jen na určité záměry týkající se převážně dopravní infrastruktury. Ve zbývajících částech návrhu zadání územního plánu neshledal nezbytnost komplexního posouzení vlivů na životní prostředí, tzv. SEA (tím splnil povinnost vést zjišťovací řízení v případě územní plánovací dokumentace, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-206). Co se týče soustavy NATURA 2000 krajský úřad vyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Závěr zjišťovacího řízení byl zveřejněn v Informačním systému SEA Ministerstva životního prostředí. V souladu s požadavkem krajského úřadu a § 47 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel uvedl v návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Dle § 47 odst. 4 stavebního zákona byl návrh zadání upraven a předložen ke schválení. „Zadání pro vypracování územního plánu Zlína“ bylo schváleno zastupitelstvem města Zlín dne 13. 12. 2007, včetně části II. písm. m) „Požadavky na vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast“.

[133] Na základě zadání byl zpracován Koncept ÚP Zlín, který v odůvodnění, kapitole 4. „Vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu na udržitelný rozvoj území“, obsahuje komplexní posouzení vlivů na životní prostředí v rámci záměrů obsažených v zadání, včetně posouzení vlivů na jednotlivé aspekty jako např. ovzduší, vodu, půdu či hluk. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území splňovalo všechny obsahové náležitosti dle přílohy 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. a odpovídalo svým rozsahem zadání. Na základě projednání konceptu ÚP zpracoval pořizovatel dle § 49 stavebního zákona návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, v jejichž odůvodnění mj. vyhodnotil vlivy na udržitelný rozvoj území včetně vlivů na životní prostředí tzv. SEA. Na základě schválených pokynů k dopracování návrhu územního plánu Zlína ve znění usnesení zastupitelstva města ze dne 29. 4. 2010 byl zpracován návrh územního plánu. Po ukončení projednání v souladu s ust. § 51 stavebního zákona byla vyhodnocena stanoviska dotčených orgánů a dokumentace následně předložena k posouzení nadřízenému orgánu. Stanovisko nadřízeného orgánu Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, bylo vydáno dne 5. 11. 2010 pod č. j. KUZL 67257/2010, ve stanovisku byly konstatovány nedostatky z hlediska souladu s nadřazenou dokumentací, tj. se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, a dokumentace byla vrácena k odstranění těchto nedostatků. Dne 15. 1. 2011 vydal nadřízený orgán pod č. j. KUZL 84413/2010 stanovisko s potvrzením o odstranění nedostatků. Upravený a posouzený návrh územního plánu již v odůvodnění (kapitola 6. „Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území“) neobsahoval vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které bylo součástí konceptu (viz § 50 odst. 1 za středníkem stavebního zákona), ale bylo doplněno o posouzení vlivů na životní prostředí nového záměru - rozšíření lyžařského areálu Zlín. Tento záměr vzešel z veřejného projednání konceptu ÚP včetně posouzení vlivů na životní prostředí konaného 23. a 24. 10. 2008, a to z požadavku na rozšíření ploch tělovýchovy a sportu a plochu dopravní specifickou pro umístění lanové dráhy. K tomuto záměru bylo

vydáno souhlasné stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 2. 8. 2010, č. j. KUZL 52988/2010 – odboru životního prostředí. Znění části odůvodnění „*Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území*“ se poté v rámci procesu schvalování územního plánu v jednotlivých verzích již jen drobně upravovalo a bylo schváleno v rámci konečné verze územního plánu.

[134] S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že posuzování vlivů na životní prostředí probíhalo v rámci jednotlivých fází zcela v souladu s právními předpisy, zejm. zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a stavebním zákonem. Proces pořízení opatření obecné povahy z tohoto hlediska nebyl veden nezákonným způsobem. Tento návrhový bod navrhovatelky je nedůvodný.

-Odůvodnění potřeby zastavitelných ploch v OOP

[135] Pro úplnost krajský soud ověřoval ze spisové dokumentace, jak byla odůvodněna potřeba zastavitelných ploch v území. V textové části vydaného územního plánu na str. 42 byly jako doplňující podmínky využití předmětné lokality č. 231 stanoveny: 1. zpracování územní studie jako nezbytné podmínky pro rozhodování, 2. obsluha bude řešena napojením na stávající veřejné prostranství ul. Horní Vršava VII, 3. bude zachován příjezd ke stávajícím objektům, 4. výšková hladina zástavby bude maximálně 2 NP. Na jih od uvedené plochy, jak namítala navrhovatelka ve svém podání, se nachází mezi zastavitelnými plochami též plocha č. 940 s využitím pro individuální bydlení, přičemž i pro tuto plochu je stanovena jako nezbytná podmínka zpracování územní studie pro rozhodování. Dále je pro tuto plochu stanovena podmínka, že její obsluha bude řešena napojením na stávající veřejné prostranství, že výšková hladina zástavby bude maximálně 1. NP + podkroví, a že bude respektováno vymezení biokoridorů 200111 (viz str. 59 textové části vydaného územního plánu). Jde o plochu, která téměř sousedí s napadenou plochou č. 231, přičemž jsou mezi sebou rozhraničeny právě nově vzniklou plochou veřejného prostranství P* č. 1079 (viz. výše). Navrhovatelka konstatovala k uvedené ploše č. 940 (BI), že k využití např. této plochy dosud nedošlo, na což řádně upozorňovala a také doložila již v námitce uplatněné k opakovanému veřejnému projednání územního plánu. Z uvedeného také dovodila, že není akceptovatelné další nedůvodné rozšiřování zastavitelných ploch v uvedené lokalitě. Soud se uvedeným tvrzením zabýval mimo jiné ve vztahu k ploše č. 231 a změně jejího funkčního využití. Pokud jde o textovou část vydaného územního plánu, pak v něm soud nenalezl, kromě výše uvedeného, hlavní argumentaci odpůrce, z níž by byla dovozována potřeba vymezení dalších zastavitelných ploch pro bydlení, resp. vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení č. 231 (oproti předcházející územně plánovací dokumentaci). Ani z textové části odůvodnění územního plánu nevyplývá jakákoliv důkladná či podrobná analýza, která by odůvodnila vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení. Z posledně citovaného dokumentu vyplývá na str. 30 navržená urbanistická koncepce, vztahující se k posuzované lokalitě, a to jako rozvoj ploch bydlení Vršava. Z odůvodnění navržené koncepce vyplývá, že „části města severně od města jsou velice atraktivní pro bydlení, jsou ve vyšších polohách nad rizikem inverze v údolí, mimo hlavní dopravní tahy. Přírodní podmínky, obzvláště značně svažité terén, vytváří riziko sesuvů, což omezuje využití území a omezuje dopravní dostupnost. Území Jižních Svahů nabízí již jen menší plochy pro hromadné bydlení. Důležité je dokompletovat vybavení pro tuto městskou čtvrť – lokální centrum občanské vybavenosti v území mezi Vršavou a Středovou ulicí. Části na severním okraji města Vršava, Nivy a

Zlínské Paseky mají navrženy jen menší plochy pro rozvoj bydlení. Pro rozvoj bydlení je nutno zlepšit dopravní obsluhu, úzké komunikace jsou ovlivněny terénními podmínkami.“ Ze str. 34 uvedeného dokumentu pak pro plochy bydlení vyplývá, „že je územním plánem navržena změna poměru bydlení hromadného k bydlení individuálnímu na 65:35 (současný poměr je 70:30). V návrhu se redukovaly plochy pro bydlení, vymezené původním územním plánem, které nebyly do současné doby zastavěny, s ohledem na nový stavební zákon a ochranu krajiny a s ohledem na demografický vývoj obyvatelstva. Plochy individuálního bydlení jsou navrženy v okrajových částech města na přechodu do krajiny. Pokud si chce město Zlín udržet obyvatelstvo a zpomalit stěhování obyvatel ze Zlína do jeho zázemí, kdy se obyvatelstvo z města stěhuje za lepším bydlením do příměstských oblastí s dobrou dopravní dostupností, musí počítat se zvýšenými nároky na plochy pro výstavbu formou individuálního rodinného bydlení ve městě. Z hlediska socioekonomické struktury obyvatelstva by se mělo jednat o bydlení, splňující vysoké požadavky na kvalitu bydlení v dobrém životním prostředí a dostupností široké škály pracovních příležitostí.“ Pokud jde o odůvodnění koncepce veřejných prostranství (P*), které přiléhají k napadené ploše č. 231 (BI), pak ze str. 80 vyplývá, „že veřejná prostranství jsou vymezena především v území s předpokladem pohybu pěších a sociálních kontaktů. Dále jsou vymezena jako veřejná prostranství uliční prostory pro průchod komunikací, umožňujících obsluhu stávajících a rozvojových lokalit dopravní a technickou infrastrukturou, včetně parkování a odstavení vozidel. Z ust. § 7 stavebního zákona vyplývá, že pro každé 2 ha zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné, se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m². Důvodem je problematičnost vymezení těchto ploch bez znalosti konkrétní lokality a jejího řešení. Dalším důvodem jsou vlastnické vztahy – mnoho soukromých vlastníků a omezené vlastnictví pozemků městem nedovoluje v územním plánu tyto plochy vymezit.“ Na str. 107 uvedeného dokumentu je pak uvedeno, že vyhodnocení předpokládaných důsledků na zemědělský půdní fond bude provedeno ve smyslu zákona č. 334/1992 Sb. a vyhl.č. 13 MŽP, kterou se upravují podrobnosti ochrany půdního fondu ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. a přílohy 3 této vyhlášky a příslušného metodického pokynu. Dále je zde mimo jiné uvedeno, „že **zemědělské půdy s vysokou úrovní ochrany (v I. a II. třídě ochrany) jsou v území zastoupeny v západní a severovýchodní části území**“ (posuzovaná lokalita). Z tabulkových údajů na str. 108-109 o záboru ZPF vyplývá, že pro BI – bydlení individuální má být proveden zábor v celkové výměře 180,73 ha, z toho ZPF 173,288 ha, a z toho v I. nebo II. třídě ochrany ZPF 19,096 ha. Zábor pro veřejná prostranství (P*) má být učiněn ve výměře celkem 19,275 ha, z toho 7,6 ZPF, z toho v I. nebo II. třídě ochrany ZPF 2,454 ha. Zábor pro rekreaci hromadnou (RH) má činit celkem výměru 4,097 ha, z toho ZPF 2,413 ha, z toho v I. nebo II. třídě ochrany ZPF 0,072 ha. Celkem je navrhován pro rozvoj města zábor cca 658 ha zemědělské půdy. Ve „zdůvodnění“ vhodnosti navrženého řešení v porovnání s možnými variantami a ve třídě ochrany I. a II. na str. 113 uvedeného dokumentu je pro posouzení předmětné věci jako důležité pouze uvedeno, „že místní části města mají charakter venkovské zástavby, kde využití nezastavěných částí a zadních traktů zahrad neřeší potřeby intenzivní bytové výstavby krajského města. Pro rozvojové plochy byly v maximální možné míře navrženy plochy navazující na zastavěné území, doplňující skelet města s vybudovanou technickou infrastrukturou.“ Dále je zde uvedeno, že „území má zpracován územní plán, v jeho koncepční kontinuitě je navrhován nový územní plán“. „Původně navržené plochy, které nebyly doposud zastavěny, jsou převážně zahrnuty do předkládaného územního plánu. Plochy

pro rozvoj bydlení a výrobních aktivit jsou umístěny v návaznosti na současně zastavěné území sídla. Nejsou vytvářeny samostatné enklávy osídlení.“ K ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů je na str. 114 uvedeného dokumentu uvedeno, „že v řešení návrhu územního plánu nejsou navrhovány žádné zásadní změny hydrologických a odtokových poměrů. Odtokové poměry v jednotlivých rozvojových lokalitách budou částečně ovlivněny výstavbou samotnou, k jinému ovlivnění nedojde.“ Kvalita zemědělské půdy dle BPEJ a tříd ochrany je uvedena v tabulkové části na str. 120 a násl. V předmětné tabulkové části je plocha BI č. 231 identifikována výměrou 2,488 ha, z toho náleží do I. a II. třídy ochrany ZPF 2,355 ha, nezemědělská půda pak připadá na 0,133 ha (dotčená BPEJ jsou 64310/II., 62441/III.). U plochy veřejného prostranství P* č. 525 je uvedena výměra 0,061 ha, přičemž celá výměra náleží do ZPF, na I. a II. třídu ochrany ZPF pak připadá 0,031 ha (dotčená BPEJ 62441/III., 64310/II.). U plochy veřejného prostranství P* č. 1079 je uvedena výměra 0,032 ha, z toho náleží do ZPF 0,029 ha a množství nezemědělské půdy činí 0,003 ha (dotčené BPEJ 64310/II.). V případě plochy pro hromadnou rekreaci RH č. 486 je uvedena výměra 0,148 ha, stejná výměra náleží do ZPF a v dotčené BPEJ je 64310/II. Ze samotného opatření obecné povahy č. 1/2011 na str. 6 (z „Posouzení souladu se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje vydanými dne 10.9.2008 usnesením č. 0761/Z23/2008 s účinností od 23.10.2008“) vyplývají: 1. priority územního plánování, v nichž je mimo jiné uvedeno, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany není navrhován k zástavbě. Na str. 8 je pak pod bodem 4. Plochy a koridory technické infrastruktury nadmístního významu - bod b) soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, mimo jiné uvedeno, že nová rozptýlená zástavba ve volné krajině není navrhována, pouze doplnění proluk. Zastavitelné plochy jsou navrhovány zejména ve vazbě na zastavěné území tak, aby bylo dosaženo kompaktního charakteru zástavby. Ochrana nezastavěného území dále spočívá ve vyhodnocení již dříve vymezených zastavitelných ploch a vypuštění těch, které jsou s tímto ustanovením v rozporu. Pod písm. c) „soulad s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů“ je dále uvedeno, že územní plán je zpracován v souladu s požadavky stavebního zákona, vyhl. č. 500/2006 Sb. a vyhl.č. 501/2006 Sb. Na str. 11 pod písm. g) a nadpisem „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení zastavitelných ploch“ je mimo jiné uvedeno, „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. Plochy, které byly přebírány z platné územně plánovací dokumentace, a které byly těžko dopravně dostupné nebo byly na místech, kde docházelo k narušení krajiny a pohledových horizontů, byly i s ohledem na předpokládaný demografický vývoj značně redukovány. Zastavitelné plochy jsou navrženy jednak v souladu s vyhl.č. 501/2006 Sb., a jednak jsou vymezeny i plochy s jiným využitím, než je ve vyhlášce uvedeno, což je řádně odůvodněno.“ Ze stanoviska Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy VIII ze dne 30. 7. 2010, č. j. 50614/ENV/10, 1355/570/10, uvedeného na str. 13 citovaného dokumentu, vyplývá, že za ochranu zemědělského půdního fondu bylo vydáno kladné stanovisko ve smyslu ust. 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., přičemž toto stanovisko bylo vztaženo pouze k lokalitám vymezeným v dokumentaci kap. 7 odůvodnění a v grafické části. Nevztahuje se na plochy a koridory územních rezerv. Řešením pak pro uvedené stanovisko bylo, že toto stanovisko bylo jednak doplněno do návrhu územního plánu a do jeho odůvodnění v kapitole vyhodnocení záboru ZPF na str. 107. Z dalšího stanoviska Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní

správy VIII ze dne 30. 9. 2011, č. j. 63013/ENV/11, 1463/570/11, uvedeného na str. 24 opatření obecné povahy a vztahujícího se k ochraně zemědělského půdního fondu vyplývá, že stanovisko orgánu ochrany ZPF bylo vztaženo pouze k lokalitám vymezeným v dokumentaci projednávané v rámci společného jednání v kap. 7 odůvodnění územního plánu a v grafické části – výkres předpokládaných záborů půdního fondu. Vzhledem k tomu, že úpravou územního plánu nedošlo pouze k redukci ploch, ale i vymezení některých nových ploch (případně navýšení výměr některých již kladně projednaných ploch), je třeba tyto nové či upravené plochy, na kterých se předpokládá změna funkce, a které jsou tvořeny pozemky ZPF, předložit orgánu ochrany ZPF k posouzení. Pokud nebude prokázána jejich nezbytnost, nelze je do návrhových ploch nového územního plánu zařadit. K uvedenému stanovisku bylo rovněž podáno řešení s tím, že orgánu ochrany ZPF byla předložena dokumentace na pracovním jednání dne 5. 10. 2011. Dne 23. 11. 2011 pod č. j. 86957/ENV/11, 1941/570/11, bylo vydáno stanovisko dle ust. § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb.

[136] Z výše uvedené citace obsahu opatření obecné povahy a textové části územního plánu, včetně jeho odůvodnění, vyplývá, že odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení podané odpůrcem v územním plánu není dostatečné a zákonné požadavky nesplňuje. Z ust. § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona vyplývá, že součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem, musí být nejen vyhodnocení účelného využití zastavěného území, ale také vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch musí být situováno již na počátek příslušného řízení o územním plánu, neboť v podstatě jde o zkoumání toho, zda je nutno provést faktickou změnu územního plánu s ohledem na konkrétní podmínky v určité lokalitě. Taková analýza musí být důkladná a podrobná a závěry z ní plynoucí musí odpovídat skutkovým zjištěním, musí být racionální, nerozporné a založené na základních principech logického uvažování. Smyslem a cílem územního plánování je komplexní řešení funkčního využití území a vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a o ochranu jeho hlavních složek. Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, kterým nepochybně může být i zajištění rozvoje obce smysluplným vymezením nových zastavitelných ploch pro bydlení. Tyto hodnoty musí být specifikovány, a také věrohodně doloženy. V daném případě však odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení a souvisejících ploch pro jejich obslužnost podané odpůrcem v územním plánu (viz výše) uvedené požadavky nesplňuje. Odpůrce své závěry jednak opíral o nárůst počtu obyvatel, jinde jej však popíral („redukce ploch s ohledem na demografický vývoj“). I když do budoucna nelze samozřejmě vyloučit i případný nárůst počtu obyvatel Zlína, jako krajského města, je třeba poukázat na odpůrcem použité argumenty s různou mírou relevance, které jako nedostatečné nebo nepodložené soud nepřesvědčily o opodstatněnosti poměrně obecně uváděných předpokladů. Napadené opatření obecné povahy tedy postrádá hlavní argument, z něhož by byla dovozována potřeba vymezení zastavitelných ploch pro individuální bydlení, resp. vymezení nové zastavitelné plochy pro individuální bydlení č. 231 v nepoměrně větším rozsahu než dosud (oproti předcházející územně plánovací dokumentaci). Odpůrce tedy v rozporu se zákonem řádně nevyhodnotil a neodůvodnil potřebu vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení. V procesu pořizování územního plánu tak došlo k závažné procesní vadě, neboť v rozporu se stavebním zákonem nedošlo k řádnému

vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu ust. § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona.

[137] Soud si dále dovoluje odkázat na ust. § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., z nichž vyplývá, že je pro nezemědělské účely (tedy pro stavební činnost) nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo nezastavěné plochy stavebních pozemků staveb mimo toto území; k odnětí zemědělského půdního fondu může dojít pouze v nezbytných případech, za splnění zákonem stanovených podmínek, kam mimo jiné patří nutnost odnímat jen nejnutnější plochu ZPF. Při územně plánovací činnosti je nutné navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů, nejvýhodnější. Přitom musí být vyhodnoceny předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.

[138] Pokud jde o tvrzení odpůrce, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany není navrhován k zástavbě (uvedeno v OOP), pak se tento argument nezakládá na pravdě (viz shora provedená citace obsahu územního plánu). Ze spisové dokumentace a katastru nemovitostí vyplynulo, že všechny navrhovatelkou namítané plochy, až na některé jejich malé části, náleží do zemědělského půdního fondu vyšších tříd ochrany, konkrétně II. třídy ochrany (s některými výjimkami náležejícími do III. třídy ochrany). Jedná se tedy o půdu vysoké úrovně ochrany ZPF a tvrzení odpůrce, že v těchto místech se ani nenacházejí vysoce chráněné zemědělské půdy, se zjevně nezakládá na pravdě. Za této situace tak vymezení navrhovatelkou napadených ploch č. 231 a 525 jako zastavitelného území není pořizovatelem dostatečně odůvodněno, zábor zemědělského půdního fondu byl v opatření obecné povahy vymezen pouze v obecné rovině. I v případě selhání orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (Ministerstva životního prostředí) a vydání kladného stanoviska k návrhu územního plánu, nezbujuje to odpůrce odpovědnosti za soulad územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů, např. shora uvedeného stavebního zákona nebo zákona č. 334/1992 Sb. Pořizovatel, jako hlavní garant vydávaného opatření obecné povahy, je odpovědný za soulad územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů, zvláště pak v situaci, kdy stanovisko dotčeného orgánu absentuje, popř. není řádně odůvodněno, což se v daném případě stalo. Odpůrce jako pořizovatel územního plánu se tedy dopustil nezákonnosti, spočívající v rezignaci na požadavky kladené na územní plánování stran ochrany zemědělského půdního fondu (ve vztahu k vymezení předmětných ploch jako zastavitelného území). Zdejší soud v tomto odkazuje rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž musí být stanovisko dotčeného orgánu státní správy podle ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona odůvodněno, a to i z toho důvodu, aby ho správní soud mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkum opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130 a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185). Z posledně citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb. podrobněji upravuje postup orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, a sjednocuje tak správní praxi. Bylo by zpravidla v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od hledisek a kritérií tohoto

metodického pokynu odchýlil. Stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. musí být odůvodněno, a to zejména podle kritérií obsažených v metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96. K uvedenému však v daném případě nedošlo. Je tak možno konstatovat, že vymezení předmětných ploch v dané lokalitě, jakožto zastavitelného území, představuje neodůvodněný a tak nezákonný zábor zemědělského půdního fondu většího rozsahu, jenž požívá vysokého stupně ochrany. Nelze připustit, aby rozsáhlý zábor velmi kvalitní zemědělské půdy (odňaté z ochranného režimu ZPF z důvodu změny využití předmětných ploch) nebyl v souladu se zákonnými požadavky odůvodněn. Došlo k porušení kogentních právních norem chránících veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu.

-Vypořádání ostatních návrhových bodů

[139] K námitce směřující proti hydrologickým a odtokovým poměrům v území soud uvádí, že jak vyplývá z tvrzení odpůrce v územním plánu, řešení těchto odtokových poměrů na jednotlivých navrhovaných plochách bude předmětem až stavebně správního řízení a stanovisek dotčených orgánů ke konkrétnímu záměru v území. Odpůrce také uvedl, že změna funkčního využití předmětných ploch nebude mít významným vliv na odtokové poměry v lokalitě, avšak s probíhajícími stavbami mohou být i tyto poměry dotčeny. Uvedené však bude řešeno až v rámci konkrétních staveb v rámci stavebně správního řízení. Odpůrce podal poměrně úsporné vyjádření k této problematice, avšak nic to již nemění na tom, že územní plán v části namítaných ploch soud zrušil. Problémy, nastíněnými navrhovatelkou, se tak bude muset konkrétně zabývat.

[140] K námitce týkající se minimální šířky veřejného prostranství, jehož součástí má být pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu (rodinného domu) soud uvádí, že vzhledem ke stanovisku Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, jako příslušného správního orgánu na úseku dopravy podle ust. § 40 odst. 3 písm. f) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, je velikost navržené plochy dostatečná pro umístění potřebné komunikace. Uvedené stanovisko bylo zahrnuto v opatření obecné povahy na straně 20-21. Z tohoto důvodu pro nadbytečnost soud neprováděl dokazování vyjádřením Policie ČR, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, územního odboru vnější služby – dopravního inspektorátu ze dne 14. 1. 2010, č. j. KRPZ-55739-1/ČJ-2009-150507, kterým chtěla navrhovatelka podpořit tvrzení o neproveditelnosti přístupové komunikace v šířce 4,5 m, když podle ní dotčený orgán požadoval zachování šířky komunikace minimálně v rozsahu 5,5 m v souladu s ČSN a vyhláškou č. 398/2009 Sb.

[141] Pokud jde o námitku týkající se zákonných požadavků na ochranu lesa, k tomu soud jen stručně uvádí, že dle ust. § 14 odst. 2 lesního zákona činí ochranné pásmo lesa 50 m od okraje lesa, přičemž dotčeným orgánem lze udělit z ochranného pásma lesa výjimku, která však není nárokovatelná. Pokud by v kladném případě byla udělena, mohlo by se dospět až na 25 m od hranice lesa. Z výše citovaných částí územního plánu pak vyplývá, že takto, tedy v souladu s cit. ust., je navržena i plocha pro bydlení.

[142] V případě posouzení plochy pro bydlení č. 231 z hlediska jejího vlivu na krajinný ráz, nebyla dotčeným orgánem konstatována nevhodnost této lokality, přesto podmínkou

zastavitelnosti ploch mělo být vypracování územní studie, která lokalitu popíše podrobněji, než územní plán. Pokud jde o ochranu územního systému ekologické stability, k tomu soud uvádí, že z územního plánu nevyplývá, že by se předmětné plochy jakkoliv dotýkaly územního systému ekologické stability.

[143] Krajský soud se při hodnocení zákonnosti změny 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.).

XIII. Závěr a náklady řízení

[144] Na základě výše uvedených vad dospěl soud k závěru, po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy, vázán návrhovými body a právním názorem Nejvyššího správního soudu, o částečné úspěšnosti podaného návrhu, a to ve vztahu k plochám č. 231 a č. 525.

[145] Shledal, že územní plán statutárního města Zlín nebyl ve vztahu k těmto plochám 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 uplatněných částech – vymezených zastavitelných plochách jako č. 231 (BI) a č. 525 (P*), nacházejících se v lokalitě „Vršava“. V souladu s § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. soud předmětné části územního plánu – uvedené plochy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku. V ostatních plochách č. 486 (RH) a č. 1079 (P*) soud neshledal návrh na jeho zrušení důvodným pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky, a proto návrh v těchto částech - plochách zamítl (§101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.).

[146] 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 nebyla ve věci plně úspěšná, nýbrž jen částečně úspěšná (soud jednak zrušil opatření obecné povahy v částech ploch č. 231 a č. 525, které navrhovatelka navrhovala ke zrušení, a jednak zamítl návrh na zrušení ploch č. 486 a č. 1079), a to ze 60-ti %, soud jí proto v této výši přiznal právo na náhradu jejích nákladů řízení vůči žalovanému. Při posouzení míry úspěšnosti navrhovatelky se soud nepřiklonil k tvrzení zástupce navrhovatelky, že navrhovatelka byla ve věci z 96% úspěšná podle hektarové výměry ploch, které s úspěchem navrhla ke zrušení v územním plánu, ale ani k tvrzení zástupce odpůrce, podle něhož bylo možno úspěch ve věci vyhodnotit dle poměru počtu ploch soudem zrušených (kdy návrhu bylo vyhověno) a nezrušených (kdy nebylo návrhu vyhověno).

[147] Soud ve věci uvážil, že navrhovatelka byla úspěšná se svým návrhem v případě dvou ploch (č. 231 a č. 525, které byly zrušeny) a současně neúspěšná v případě zbylých dvou ploch (č. 486 a č. 1079, ve vztahu k nim byl návrh zamítnut), tj. v poměru 2:2. Soud však zejména přihlédl i k tomu, že plocha č. 231, v níž byla navrhovatelka úspěšná, byla ve věci stěžejní (naproti tomu jsou plochy č. 1079 a č. 525 jen obslužnými plochami), výměrou nejrozsáhlejší a řešením nejkomplikovanější. Z toho soud dovodil nadpoloviční (o 10 % větší

než poloviční, tj. 60 %) úspěšnost navrhovatelky v této věci. Naopak u odpůrce soud uvážil stran jeho nákladů řízení, že neměl důvodu vyhledávat právního zástupce k zastupování v tomto řízení, neboť disponoval zázemím s odborným aparátem z právní oblasti – placenými zaměstnanci, a proto mu nemohl přiznat náhradu nákladů řízení vynaložených na advokáta, což koresponduje s dosavadními závěry soudní judikatury. Soudní poplatek z podané kasační stížnosti žalovaný nehradil.

[148] Soud vzal v úvahu celkový výsledek sporu, tj. 60 % úspěšnost navrhovatelky, přitom přihlížel ke všem úkonům ve všech fázích soudního řízení. Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a odměny za právní zastoupení. Odměna za právní zastoupení advokátem sestává ze 3 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis a podání návrhu, sepis repliky) po 2 100 Kč podle § 6 odst. 1, § 7 bod 5 a § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), přitom ve smyslu ust. § 12 odst. 1 AT zvýšil soud u dvou úkonů shora citovaných (převzetí přípravy a sepis a podání žaloby) mimosmluvní odměnu na dvojnásobek z důvodu časově náročných úkonů, tj. po 4 200 Kč (nikoliv 2 100 Kč), tedy celkem 10 500 Kč, přitom k uvedenému ještě vyčíslil náhradu hotových výdajů ve smyslu ust. § 13 odst. 1 a 3 AT, tedy ke každému ze tří úkonů právní služby po 300 Kč, celkem 900 Kč za 3 režijní paušály. Od 1. 1. 2013 došlo k novelizaci AT a navýšení odměny na 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (původně 2 100 Kč). V tomto režimu AT činí odměna za právní zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti, vyjádření k rozsudku NSS, účast u jednání soudu dne 8. 10. 2013) po 3 100 Kč částku 9 300 Kč a ke každému ze tří úkonů právní služby byla ještě připočtena náhrada hotových výdajů po 300 Kč, tedy celkem 900 Kč za tři režijní paušály. Celkem činí odměna za právní zastoupení ve všech fázích řízení částku 21 600 Kč (11 400 Kč + 3 400 + 6 800 Kč), kterou soud zvýšil o 21 % DPH (4 536 Kč), neboť zástupce navrhovatelky je plátcem DPH. K odměně za právní zastoupení ve výši 26 136 Kč (včetně DPH) připočetl soud ještě navrhovatelkou zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, celkem tak činí náklady řízení navrhovatelky částku 31 136 Kč. Z toho pak soud přiznal navrhovatelce k náhradě 60 % (podle jejího částečného úspěchu ve věci-viz výše), což představuje částku 18 681, 60 Kč, kterou je povinen odpůrce navrhovatelce uhradit prostřednictvím jejího právního zástupce. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, nemají tak právo na náhradu nákladů řízení. Ostatně takové náhrady nákladů řízení se osoby zúčastněné na řízení ani nedomáhaly.

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.

Kasační stížnost je nepřístupná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 8. října 2013

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu