



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a Mgr. Petra Sedláka v právní věci navrhovatelky V. Š., Brno, zast. Mgr. Jaroslavem Kazbundou, advokátem se sídlem v Brně, Bohunická 67, proti odpůrci **městu Zbýšov**, se sídlem Masarykova 248, Zbýšov, zast. JUDr. Ivo Šauerem, advokátem se sídlem Palackého náměstí č. 19, Rosice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu města Zbýšova, schváleného usnesením zastupitelstva města Zbýšova ze dne 17. 12. 2012, oznámeného dne 18. 12. 2012 veřejnou vyhláškou Městského úřadu Rosice ze dne 17. 12. 2012, č.j. MR-S 7597-10-OSU-124,

t a k t o :

- I. Návrh se zamítá.**
- II.** Navrhovatelka je povinna nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 6 800 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce JUDr. Ivo Šauera, advokáta se sídlem Palackého náměstí č. 19, Rosice.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podaným návrhem ze dne 26. 7. 2013 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy - změny č. 1 Územního plánu města Zbýšov, které je konkretizované v záhlaví rozsudku. Předmětem byly dílčí změny - v lokalitě I/1 došlo k převedení orné půdy do ploch občanské vybavenosti, v lokalitě I/1 R došlo k vypuštění plochy územní rezervy BO (R 1 Velké padělký) z důvodu kompenzace záboru ZPF v lokalitě I/1. Důvodem pro pořízení změny byl požadavek pana J. K., O. 630, N. n. O., a rovněž města Zbýšov na vymezení ploch občanské vybavenosti pro stavbu obchodního centra a příslušné dopravní infrastruktury na okraji Zbýšova v lokalitě „Velký díl“.

II. Obsah návrhu

[2] Navrhovatelka uvedla, že je vlastnící pozemku p. č. 2972 v katastrálním území Zbýšov, přičemž tato její nemovitost byla přímo postižena napadeným opatřením obecné povahy. Navrhovatelka je přesvědčena, že odpůrce nedodržel při jeho vydání procesní náležitosti ve smyslu nálezu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, podle kterého „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 31 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“

[3] Pořizovatel změny územního plánu se nevypořádal s námitkami vznesenými dotčenými osobami, odkazoval pouze na stanoviska a doporučení dotčených orgánů, čímž neumožnil dotčeným osobám možnost obrany. Nepostupoval v souladu s judikátem NSS ze dne 17. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

[4] Odpůrce, respektive pořizovatel změny územního plánu, nepřihlédl k námitkám Občanského sdružení Skřivan, které především uvádělo, že navrhovaná změna je v rozporu s principy ochrany ZPF. Odpůrce pouze argumentoval, že Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, navrženou kompenzací záboru ZPF schválil a nebyl shledán zásadní rozpor s principy ochrany ZPF.

[5] Nebyl odůvodněn postup odpůrce, není zřejmé, které podklady a skutečnosti byly vzaty za základ rozhodnutí. Odpůrce nesdělil, proč považuje namítané skutečnosti za nerozhodné nebo nesprávné. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné (rozhodnutí NSS č. j. 4 As 58/2005).

[6] Nebyla řádně vypořádána námitka Občanského sdružení Skřivan, pokud napadala absenci vyhodnocení dopadu změny č. 1 Územního plánu Zbýšova na rostlinná a živočišná společenstva v dané lokalitě. I zde bylo odkázáno pouze na stanovisko Krajského úřadu JmK, odboru životního prostředí, který nestanovil požadavek zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

[7] Nevypořádanou zůstala i námitka V. a J. I., že plocha řešená změnou č. 1 Územního plánu Zbýšova byla naprosto nekonceptně vyňata ze ZPF bez kompenzace do zemědělského půdního fondu. Uvedené osoby namítaly, že se jedná o pozemky s vysokou bonitní

hodnotou, které by měly být vyjímány pouze ve výjimečných případech veřejného zájmu a vždy za náhradu.

[8] Dle navrhovatelky napadeným opatřením obecné povahy nebyla dodržena zásada proporcionality zásahu do práv jednotlivců, zejména práva vlastnického a práva na podnikání.

[9] Předmětná změna územního plánu je realizována pouze za účelem podnikatelského záměru jednotlivce. Nedá se mluvit o koncepční změně. Změna byla realizována natřikrát, vždy v neprospěch jiných vlastníků. Poslední, přijatá varianta, vyňala z rezervy zastavitelnosti mimo jiné i pozemek navrhovatelky jako náhradu za zábor ZPF. Dle navrhovatelky nešlo o skutečnou náhradu, zábor ZPF byl proveden bez jakékoliv kompenzace, přičemž zároveň došlo k poškození zájmů navrhovatelky.

[10] Při zpracování původního územního plánu Zbýšova byla přijata koncepce rozvoje obce, která určila směr jejího rozvoje. Vlastníci stavebních i nestavebních parcel měli vytvořeny podmínky pro své podnikatelské záměry. Navrhovatelka je vlastníkem parcely č. 2972 v katastrálním území Zbýšov, která se dle územního plánu nacházela částečně v území obce určeném k zastavění a částečně v rezervě územního plánu určené k zastavění. Přijatou změnou č. 1 byly poškozeny její podnikatelské záměry, a to vyloučením jejích pozemků z rezervy územního plánu určené k zastavění.

[11] Dle navrhovatelky nebyla dodržena proporcionalita změny ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí. Došlo totiž k vynětí plochy 0,4 H ze ZPF, a to bez jakékoliv náhrady. Tato plocha je ve vysoké bonitní hodnotě a vzhledem k tomu mohlo dojít k vynětí pouze v odůvodněném veřejném zájmu a vždy za náhradu. Jeden z principů a důvodů ochrany ZPF je veřejný zájem na zachování zemědělsky využívaných ploch v co největším rozsahu a ochrana těchto ploch proti nekoncepčnímu zastavování nákupními centry. Tento zájem je z principu nadřazen zájmům jednotlivce při jeho podnikatelské činnosti. V napadeném opatření obecné povahy absentuje prvek přiměřenosti mezi ochranou veřejného zájmu na příznivé životní prostředí a zájmů jednotlivce, tak jak bylo judikováno Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54.

III. Vyjádření odpůrce k návrhu

[12] Odpůrce konstatoval, že ve vztahu k pozemkům, které byly předmětem změny a na kterých dojde ke stavbě víceúčelového střediska, bylo vydáno MÚ Rosice závazné stanovisko se souhlasem k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Pokud se týká polohy, jedná se o logické propojení Zbýšova a jeho odloučené části Sička. Stavba občanské vybavenosti není podnikatelským záměrem jednotlivce. Zastavitelné plochy zůstaly beze změn. Územní rezerva zastavitelná plocha není.

III. Jednání před Krajským soudem v Brně dne 24. října 2013

[13] Při jednání před soudem setrvali účastníci na svých dosavadních stanoviscích. Navrhovatelka prostřednictvím svého zástupce připomněla, že napadené rozhodnutí je dle

jejího názoru nepřezkoumatelné a tudíž nezákonné. Došlo k změnám v rozsahu záboru zemědělského půdního fondu, změna je naprosto nekoncepční.

[14] Odpůrce uvedl, že s námitkami nesouhlasí. V průběhu projednání a přijetí změny územního plánu bylo postupováno odborně a podle zákona, změnu připravoval odbor stavebního úřadu a úřadu územního plánování Městského úřadu v Rosicích.

[15] V průběhu jednání odpůrce uvedl, že v obci existuje požadavek na výstavbu obchodů, resp. prodejních ploch, přičemž obec nemá ve vlastnictví žádné vhodné plochy k zastavění. Veškeré plochy vhodné k zastavění jsou v soukromém vlastnictví, přičemž příslušní vlastníci v průběhu před jednáním o změně územního plánu požadovali za své stavební plochy neúměrně vysoké finanční částky. Z popudu investora tedy byl hledán vhodný pozemek, na kterém by se mohlo stavět. Investor posléze přišel s návrhem, aby se tak stalo v ploše vymezené ve změně územního plánu jako lokalita I/1. Obec s tímto návrhem souhlasila, jednalo se o návrh logický, neboť tímto dojde k zahájení propojování Zbýšova s další částí obce s názvem Síčka, která je nyní odtržena.

[16] Zástupce navrhovatelky k uvedenému sdělil, že jednoznačné stanovisko občanů Zbýšova, zda jsou, či nejsou potřebné nové prodejní plochy, neexistuje, poukázal na existující prodejní plochy.

IV. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

[17] Územní plán města Zbýšov byl schválen usnesením zastupitelstva města Zbýšov dne 28. 7. 2008, k nabytí účinnosti došlo 13. 8. 2008. Žádost o pořízení změny tohoto územního plánu podanou J. K., O. 630, N. n. O., ze dne 26. 5. 2010 projednalo zastupitelstvo města Zbýšov na svém zasedání dne 21. 6. 2010 podpořilo a schválilo tento záměr usnesením ZM 6/6/10. Změna měla souviset s výstavbou obchodního centra, čerpací stanice PHM a související dopravní infrastruktury na okraji Zbýšova v lokalitě „Velký díl“, a to na pozemcích p. č. 3047, 3048, 3049, 3050. (dále byl vznesen požadavek na změnu cyklostezky, od kterého bylo následně upuštěno).

[18] První návrh zadání změny č. 1 Územního plánu Zbýšov byl vypracován v únoru 2011 pořizovatelem MěÚ Rosice za technické pomoci Arch.Design, s. r. o., Brno. Plocha, u které mělo dojít ke změně, byla označena jako lokalita I/1. Konkrétně šlo o převedení orné půdy do ploch občanské vybavenosti, a to na základě požadavků města a vlastníka pozemku na změnu využití území. Návrh zadání byl předložen dotčeným orgánům, organizacím a sousedním obcím. Veřejnou vyhláškou Městského úřadu Rosice ze dne 11. 2. 2011, č. j. MR-S-7597-10-OÚP-Dyth-5 došlo k oznámení o zahájení projednání návrhu zadání změny č. 1 Územního plánu Zbýšov.

[19] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, z hlediska zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu ve smyslu §5 odst. 1 a 2 uvedeného zákona mimo jiné upozornil, že zpracovatelé jsou povinni navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních chráněných obecných zájmů nejvhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. Z hlediska zákona č. 100/2001 Sb.

o posuzování vlivů na životní prostředí odbor životního prostředí výslovně uvedl, že požadavek na vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí neuplatňuje.

[20] Dle původně zpracovaného zadání měla být za nově vzniklou plochu občanské vybavenosti zemědělskému půdnímu fondu navrácená plocha bydlení a plocha smíšená obytná na protější straně komunikace, které byly v územním plánu označeny BO 2 a C 12. Vzhledem k vzneseným námitkám a připomínkám bylo následně rozhodnuto, že uvedené plochy zůstanou zachovány účelu určenému platným územním plánem a jako náhrada za zábor zemědělského půdního fondu byla navržena k uvolnění část plochy BP 1 za fotbalovým hřištěm.

[21] Po opakovaných jednáních byla změna zadání č. 1 Územního plánu Zbýšov dne 5. 9. 2001 schválena Zastupitelstvem města Zbýšov usnesením č. 2/8/11. Následně došlo k novému veřejnému projednání návrhu změny, přičemž proti návrhu na navrácení části plochy BB1 o výměře jednoho hektaru do ZPF jako kompenzace za zábor v lokalitě změny I/1 byla vznesena vlastníkem pozemku námitka.

[22] Námitce bylo vyhověno, od změny bylo upuštěno a zastupitelstvo města Zbýšova na svém 6. zasedání konaném dne 25. 6. 2012, usnesením č. 5/6/12/ZM schválilo pro kompenzaci záboru ZPF plochu územní rezervy pro bydlení BO v lokalitě Velké padělky. Příslušný projektant toto řešení zapracoval do změny č. 1 ÚP Zbýšov. Vzhledem k tomu, že se jednalo o podstatnou změnu, došlo k dotčení další lokality, bylo rozhodnuto i o opakovaném veřejném projednání, které se konalo dne 22. října 2012.

[23] K upravenému návrhu změny č. 1 územního plánu města Zbýšov bylo pořizovatelem vyžádáno stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí. Ten jako orgán ochrany ZPF ve vyjádření ze dne 31. 7. 2012 k návrhu uplatnil souhlasné stanovisko s tím, že nebyl shledán rozpor se základními zásadami ochrany ZPF a vyslovil souhlas s vypuštěním plochy územní rezervy BO (R Velké padělky). Jako orgán ochrany přírody uvedl, že vzhledem k předchozímu vyloučení významného vlivu návrhu na soustavu Natura 2000 nemá připomínky a konstatoval, že žádné zájmy ochrany přírody a krajiny, k jejichž uplatnění je příslušný, nejsou návrhem dotčeny.

[24] Navrhovatelka společně s dalšími spoluvlastníky parcely p. č. 2970 k.ú. Zbýšov vznesla v průběhu řízení poprvé námitky, když část uvedených pozemků, dle územního plánu součást plochy BO2 a C12, určená v původním územním plánem zastavění, měla být použita jako kompenzace za zábor ZPF. Navrhovatelka a ostatní spoluvlastníci vyslovili nesouhlas s navrhovanou změnou tak, aby se ze stávajících zastavitelných ploch stala orná půda. Uvedli, že tento zásah upřednostňuje jednostranné komerční aktivity a znevýhodňuje stávající majitele a zasahuje do jejich vlastnických práv, kdy vrácením předmětných pozemků zpět do ZPF dojde ke značnému snížení tržní hodnoty pozemku. Jak je zřejmé již z výše uvedeného, následně došlo k rozhodnutí, že této připomínce bude vyhověno a kompenzace za ZPF měla být řešena jiným způsobem, a to tak, že kompenzace měla proběhnout prostřednictvím použití plochy BB 1 za fotbalovým hřištěm.

[25] Následně bylo i od tohoto způsobu kompenzace upuštěno, a jak je výše shrnuto, zadání změny územního plánu bylo navrženo a posléze i přijato tak, že zábor ZPF bude

kompenzován vypuštěním plochy územní rezervy BO (R 1 Velké padělký). Vzhledem k tomu, že tato plocha územní rezervy zahrnuje rovněž pozemek p. č. 2972 v katastrálním území Zbýšov, jehož je navrhovatelka spoluvlastnicí, při opakovaném veřejném projednání navrhovatelka uplatnila námitky proti této změně. Námitky podala opět společně s dalšími spoluvlastníky.

[26] Navrhovatelka společně s dalšími spoluvlastníky namítla, že nesouhlasí s navrhovanou změnou územního plánu, aby se ze stávajících pozemků stala orná půda a byla zahrnuta do ZPF. Naopak žádala, aby plocha označená jako rezerva byla zařazena do plochy bydlení obecné v rodinných domech. Dále namítla, že změna navrhovaná Městským úřadem Rosice podporuje pouze komerční aktivity v předmětné části obce a znevýhodňuje rozšiřování ploch pro bydlení formou moderní zástavby. Vrácením pozemku do ZPF dojde ke značnému snížení tržní hodnoty pozemku, navíc spoluvlastníci již předběžně jednali a komunikovali s investory, kteří mají zájem na těchto pozemcích stavět rodinné domy. Vzhledem k tomu vznikne vlastníkům pozemků finanční ztráta a rovněž i morální újma vůči lidem, se kterými již projednávali možnost výstavby. Současným územním plánem se obec zavázala, že v plochách územních rezerv nesmí být dosavadní využití měněno způsobem, který by znemožnil nebo ztížil účel, pro který byla rezerva navržena. Navrhovanou změnou by účel, budoucí výstavba rodinných domů, byl zmařen. Zásah do vlastnických práv k dotčeným pozemkům je v rozporu s principem koordinace veřejných a soukromých zájmů vyjádřených v § 18 odst. 3 stavebního zákona.

[27] Pořizovatel se se s těmito námitkami v napadeném opatření obecné povahy vypořádal tak, že zdůraznil, že není projednáván návrh zadání, ale návrh změny č. 1 Územního plánu Zbýšov. Ve fázi veřejného projednání již nelze provést změnu územní rezervy na zastavitelnou plochu, tato změna by musela být obsažena v zadání. Změnu územního plánu nenavrhoval pořizovatel, tedy Městský úřad Rosice, ale investor, a schvalovalo, případně rovněž navrhovalo, zastupitelstvo města Zbýšova. Dotčené pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatelky a dalších jsou v současné době ornou půdou, druh pozemku zůstane zachován. Tržní hodnota pozemků v plochách územní rezervy je stejná jako orná půda, přičemž územní rezerva není zastavitelná. Zrušením územní rezervy se cena pozemku nemění. Případná jednání s investory byla předčasná, do doby převedení ploch z rezervy do návrhu nejsou pozemky zastavitelné. Případná morální újma byla způsobena neznalostí problematiky, o finanční ztrátě nelze hovořit. Zastavitelné plochy v předmětné lokalitě nebyly změnou č. 1 územního plánu Zbýšov nijak dotčeny. Dále bylo zdůrazněno, že územní rezerva není plocha zastavitelná a pokud je zrušena, není znemožněno eventuální budoucí využití lokality. Zrušením územní rezervy není zasahováno do vlastnických práv majitelů pozemku.

[28] Odpůrce se plně ztotožnil s názory pořizovatele a námitkám nevyhověl.

V. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[29] Nejprve soud posuzoval aktivní legitimaci navrhovatelky. Vyšel z toho, že ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení obecné povahy či jeho části je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy.

Aktivní legitimace navrhovatelky se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejích právech. Navrhovatelka tvrdila, že předmětným opatřením obecné povahy byly postiženy nemovitosti v jejím vlastnictví, a to pozemek p. č. 2972 v katastrálním území Zbýšov. Navrhovatelka soudu doložila výpis z katastru nemovitostí, LV 2381, k. ú. Zbýšov u Oslavan. Jak soud zjistil z tohoto výpisu, navrhovatelka je spoluvlastnicí 5/12 pozemku p. č. 2972, zde zapsaného, přičemž se jedná o ornou půdu, způsob ochrany zemědělský půdní fond. Jak vyplynulo ze správního spisu a jak je ostatně mezi účastníky nesporné, uvedený pozemek je součástí lokality a I/1 R, které se týká předmětná změna č. 1 Územního plánu Zbýšov, přičemž tato plocha byla v předchozím územním plánu uvedena jako územní rezerva BO (R 1 Velké padělky). Vzhledem k uvedenému soud dospěl k závěru, že navrhovatelka splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace dle § 101a s. ř. s. Nutno zdůraznit, že otázku aktivní žalobní legitimaci navrhovatelky, jako podmínku přípustnosti návrhu, nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou důvodnosti návrhu.

[30] Jak bylo tedy zjištěno, navrhovatelka je spoluvlastnictví předmětné nemovitosti. I za těchto okolností ji však nic nebrání v tom, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy uplatnila sama. Soud okazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 20120, č.j. 1 Ao 5/2010-169, publ. Ve sb. NSS pod č. 2266/2011, podle kterého „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.) založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byť i jen jeden z manželů. V případě podílového spoluvlastnictví nemovitosti může tento návrh podat i jen jeden ze spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl není nadpoloviční.*“

[31] Navrhovatelka správně označila osobu pasivně legitimovanou, kterou je město Zbýšov. Soud připomíná, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve sbírce NSS pod č. 1910/2009, je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

V. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

[32] Krajský soud v Brně dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterého soud při zkoumání důvodnosti návrhu na přezkum opatření obecné povahy postupuje v krocích tzv. algoritmu. 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.

[33] Je nutno vzít rovněž v úvahu, že při postupu podle uvedeného algoritmu je soud v souvislosti 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. V této souvislosti je však nutné uvést, že první 2 kroky algoritmu soud činí z ohledem k jejich obsahu úřední povinnosti, jak vyplývá i z 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. Soud stručně konstatuje, že nikdo z účastníků neměl pochybnosti o otázkách souvisejících s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadené změny územního plánu, a ani soud o těchto otázkách nemá žádné pochybnosti.

[34] Ještě před započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů však soud považuje za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých při projednávání a rozhodování věci vycházel, tak, jak vyplývají z právní úpravy a z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[35] 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. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).

[36] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a 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. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[37] 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.

[38] Navrhovatelka namítala, že se odpůrce dostatečným způsobem nevypořádal s námitkami, které v průběhu projednávání návrhu na změnu územního plánu vzneslo Občanské sdružení Skřivan a V. a J. I. Podle názoru soudu však navrhovatelka takovou námitku účinně uplatnit nemůže, neboť se nijak nedotýká jejích práv. I pokud by některé námitky uvedených subjektů nebyly vypořádány, nemohla by tím navrhovatelka být dotčena na svých právech. Dotčeny mohly být pouze osoby, které příslušné námitky uplatnily. Vzhledem k tomu soud nepřezkoumával, zda námitky uvedených subjektů byly dostatečně vypořádány.

[39] Navrhovatelka dále tvrdila, že jak bylo uvedeno již v jejích námitkách, předmětná změna územního plánu je uskutečněna pouze za účelem realizace podnikatelského záměru jednotlivce, není koncepční, o čemž svědčí, že byla provedena natříkrát, vždy v neprospěch jiných vlastníků, přičemž došlo k poškození jejích zájmů. Předcházející územní plán přijal koncepci rozvoje, která určila směr rozvoje obce, jednotliví vlastníci tak měli vytvořeny podmínky pro své podnikatelské záměry.

[40] Dále namítala, že vyloučením pozemků z rezervy určené k zastavěním byly poškozeny její záměry a očekávání. Dle navrhovatelky nebyla dodržena proporcionalita změny ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí. Došlo k vynětí půdy ve ve vysoké bonitní hodnotě ze ZPF, a to bez jakékoliv náhrady. Jeden z principů a důvodů ochrany ZPF je veřejný zájem na zachování zemědělsky využívaných a jejich ochrana proti zastavování nákupními centry, který je nadřazen zájmům jednotlivce při jeho podnikatelské činnosti. Podrobně viz odst. [11].

[41] Soud ze správních spisů zjišťoval, zda navrhovatelka tyto námitky uplatnila i v průběhu správního řízení a jak byly vypořádány v rámci rozhodnutí o námitkách.

[42] Jak bylo zjištěno ze správního spisu, v podání navrhovatelky a dalších spoluvlastníků pozemku p. č. 2972 ze dne 19. 10. 2012, nazvaného „připomínky k územnímu plánu“, vyhodnocenému jako námitky, podatelé především nesouhlasili s tím, aby se „ze stávajících pozemků stala orná půda“ a rovněž uvedli, že žádají, „aby plocha jako rezerva pro bydlení byla nově zařazena do plochy bydlení obecné v rodinných domech“. Nesouhlasili s tím, že jako kompenzace za vynětí plochy označené jako lokalita I/1 ze ZPF má sloužit zrušení dosavadní územní rezervy pro bydlení. Poukazovali na svá jednání s investory, kteří mají zájem o výstavbu na předmětném pozemku. Jak je zřejmé, vlastníci předmětného pozemku vycházeli z chybného předpokladu, že zřízením rezervy přestal být tento pozemek ornou půdou a byl vyňat ze ZPF a oni jako vlastníci již byli oprávněni komunikovat s případnými zájemci o výstavbu. S těmito námitkami se pořizovatel územního plánu dostatečně podrobně vypořádal a odpůrce se s jeho stanoviskem ztotožnil. (viz shrnutí vypořádání námitek v odst. [27]).

[43] Soud se se závěry uvedenými v rozhodnutí o námitkách v této souvislosti plně ztotožňuje. Územní rezerva je plocha nebo koridor, vymezený s cílem prověřit možnost budoucího využití s tím, že dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (§36 stavebního zákona).

Plocha územní rezervy tedy nijak nemění stávající stav, pouze omezuje jeho změny. V územním plánu představuje územní rezerva určité omezení využití, jde o určitou doplňující vlastnost plochy (zde zemědělské), která avizuje budoucí prověření záměru (zde zástavba plochami bydlení). Omezení územní rezervou je tedy pouze významem této plochy ve smyslu §3 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území. V důsledku upuštění od prověřování možnosti budoucího využití a vypuštěním této plochy z územní rezervy nemohlo dojít k porušení práv navrhovatelky tak, jak tvrdila. Samotným zahrnutím pozemku do územní rezervy totiž navrhovatelka neměla vytvořeny podmínky pro své podnikatelské záměry.

[44] Navrhovatelka a ostatní spoluvlastníci pozemku p. č. 2972 dále v podání ze dne 19. 10. 2012 obecně namítali, že návrh zadání změny územního plánu není v souladu s §18 odst. 2 stavebního zákona, který hovoří o „komplexním řešení a účelném využití prostorového využití územních a soukromých zájmů“.

[45] Na tyto námitky pořizovatel správně reagoval tak, že upozornil, že se nejedná o návrh zadání, ale návrh změny č. I územního plánu Zbýšov.

[46] Dále bylo namítáno, že přístup v případě navržené změny není komplexní, nebyl odůvodněn krok, proč došlo k „překlopení“ zastavitelných ploch přes komunikaci, není uvedeno, proč není již koncepční komerční aktivita na pozemcích na jedné straně cesty, ale na druhé straně cesty. Rovněž namítali, že změna není koncepční, podporuje pouze komerční aktivity a znevýhodňuje rozšiřování ploch k bydlení a dochází ke znevýhodňování některých vlastníků. Soud konstatuje, že je pravdou, že s námitkami uvedenými v předchozím odstavci se pořizovatel dostatečně v části, kdy reaguje na námitky navrhovatelky a ostatních spoluvlastníků, nevypořádal. Dle názoru soudu však tato vada není důvodem pro zrušení předmětného opatření obecné povahy. Za podstatné soud pokládá, že ze změny územního plánu nevyplývá, že by došlo k „překlopení“ zastavitelných ploch přes komunikaci. Zastavitelné plochy, ležící na druhé straně komunikace, i po změně územního plánu zastavitelnými plochami zůstaly. I když tedy námitka nebyla vypořádána, byla, jak je zjevné, nedůvodná.

[47] Pokud se týká námitky, že navržená změna není koncepční, podporuje pouze komerční aktivity a znevýhodňuje rozšiřování ploch k bydlení a dochází ke znevýhodňování některých vlastníků, soud rovněž konstatuje, že nebyla vypořádána v rozhodnutí o námitce navrhovatelky a dalších spoluvlastníků. Je však nutno vzít v úvahu, že otázka koncepčnosti navržené změny v rámci odůvodnění „Změny č. I územního plánu Zbýšov“ řešena byla, a to na více místech.

[48] V rámci vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování je uvedeno, že řešení změny je v souladu se stanovenými podmínkami udržitelného rozvoje, s tím, že navrhovaná nová plocha navazuje logicky na stávající zastavěné plochy a svou výměrou je dostačující pro požadovaný rozvojový záměr. Rozsahem nenarušuje stávající koncepci územního plánu.

[49] V rámci vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch je konstatováno, že „změna I/1, vymezení zastavitelné plochy občanské vybavenosti, byla navržena z důvodu majetkoprávní nedostupnosti navržených ploch občanské vybavenosti, plocha navazuje na stávající zastavěné plochy a je součástí budoucího logického propojení Zbýšova se Síčkou. Svojí polohou je výhodná pro napojení na stávající dopravní a technickou infrastrukturu a strategickou polohou nejen pro Zbýšov, ale i pro dostupnost z Babic a Zakřan.“

[50] Soud s ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu připomíná, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech s ostatními částmi opatření obecné povahy. Byť tedy nedošlo k vypořádání uvedených námitek, k porušení zákona v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného opatření obecné povahy dle názoru soudu nedošlo.

[51] Pokud navrhovatelka v návrhu na soudní přezkum v souvislosti s námitkou nekonceptčnosti upozorňovala, že nevržená změna byla provedena „natřikrát“, vždy v neprospěch jiných vlastníků, soud konstatuje, že důvodem změny byla od počátku žádost o převedení orné půdy do ploch občanského vybavení na základě požadavku města a vlastníka pozemku na změnu využití území v lokalitě I/1 a v tomto ohledu v průběhu řízení k žádné změně nedošlo. Ke třem změnám došlo pouze ve vztahu ke kompenzaci za zábor ZPF v uvedené lokalitě. Dle názoru soudu toto nesvědčí o nekonceptčnosti přístupu v procesu projednání změny, ale o tom, že bylo hledáno řešení, které bude co možná nejoptimálnější a v tomto směru bylo důsledně přihlíženo k podaným námitkám. S ohledem k uvedenému nelze tedy konstatovat, že by šlo ze strany obce a pořizovatele o nekonceptní přístup.

[52] Dále navrhovatelka v návrhu na zrušení opatření obecné povahy namítala neproporcionalitu ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí, spočívající v tom, že došlo k vynětí lokality I/1 ze ZPF bez náležité náhrady. V této souvislosti upozorňovala rovněž na veřejný zájem na zachování zemědělsky obdělávané krajiny s tím, že absentuje prvek přiměřenosti mezi ochranou veřejného zájmu na příznivé životní prostředí.

[53] Soud konstatuje, že navrhovatelka v procesu řízení o územním plánu v uvedených souvislostech nevznesla žádné námitky. Vymezovala se pouze ve vztahu ke zrušení územní rezervy. Ve vztahu k záboru ZPF uplatnilo námitky OS Skřivan, (pouze obecně poukázalo na zábor ZPF), a V. a J. I. (namítali nekonceptní vynětí plocha ze ZPF bez náležité kompenzace), kteří však proti přijatému opatření obecné povahy návrh na zrušení nepodali. Jak je již výše uvedeno, není přípustné, aby navrhovatelka vyžadovala přezkum námitek, které ve správním řízení vznesli jiní účastníci. Tito účastníci svá práva v tomto směru prosazovali, návrh na zrušení změny územního plánu nepodali a tedy tuto změnu minimálně respektují.

[54] I přes uvedené soud konstatuje, že v průběhu řízení o změně územního plánu bylo, i pokud se týká záboru ZPF, postupováno v souladu s příslušnými předpisy, a to jak se zákonem č. 183/2006 sb. o územním plánování a stavebním řádu, tak i zákonem č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu. Bylo vyžádáno stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, který jako orgán ochrany ZPF vyslovil nejprve požadavky ve smyslu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, posléze bylo k

upravenému návrhu změny č. 1 územního plánu města Zbýšov pořizovatelem opět vyžádáno stanovisko. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí ve vyjádření ze dne 31. 7. 2012 k návrhu uplatnil souhlasné stanovisko s tím, že nebyl shledán rozpor se základními zásadami ochrany ZPF a vyslovil souhlas s vypuštěním plochy územní rezervy BO (R Velké padělky) jako kompenzací za zábor ZPF v lokalitě I/1R.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

[55] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán návrhovými body, dospěl k závěru, že důvody pro zrušení opatření obecné povahy nejsou dány a návrh v souladu s §101d odst. 2 s.ř.s. zamítl.

[56] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal vůči navrhovatelce právo na náhradu nákladů. Vycházel z toho, že odpůrce nedisponuje vzhledem k velikosti úřadu dostatečným odborným aparátem a bylo na místě, aby pro jednání před soudem udělil plnou moc advokátovi. Zástupce požadoval náhradu za dva úkony právní služby a režijní paušál. Soud mu toto náhradu přiznal. Jednalo se o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, účast při jednání před soudem) po 3 100 Kč podle § 6 odst. 1, § 7 bod 5 a § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), a náhradu hotových výdajů ve smyslu ust. § 13 odst. 1 a 3 AT, tedy ke každému ze dvou úkonů právní služby po 300 Kč, celkem 600 Kč. Celkem činí odměna za právní zastoupení 6 800 Kč.

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

V Brně dne 24. října 2013

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu