



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Jedličkové a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Zuzany Bystřické v právní věci navrhovatele **Ing. R. S.**, proti odpůrci: **obec Němčičky**, se sídlem Němčičky 221, PSČ 691 07, za účasti osoby zúčastněné na řízení **M. P.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy - Územní plán obce Němčičky - schválené usnesením zastupitelstva obce Němčičky č. 5/17/2011 dne 21. 4. 2011 **se** v části týkající se nově vymezené zastavitelné plochy bydlení v rodinných domech (BR) Zo9b **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku **se** návrh **z a m í t á**.
- III. Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy částku 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Návrh

[1] Včas podaným návrhem ze dne 17. 1. 2012 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu obce Němčičky schváleného zastupitelstvem obce dne 21. 4. 2011. Uvedl, že územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným postupem, je v rozporu se zákonem (hmotným právem) a neobstojí v testu proporcionality.

[2] Nedodržení zákonem stanoveného postupu při přijímání územního plánu navrhovatel (v části II. návrhu) spatřoval v první řadě v negativním vypořádání jím uplatněných námitek. Tyto byly zamítnuty, aniž byl zcela a řádně uveden důvod zamítnutí. Stejnými vadami pak trpí i odůvodnění územního plánu, které je v mnoha částech neurčité a nelze z něj vysledovat důvody a uvážení pro jeho vydání. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost.

[3] Dle názoru navrhovatele dále odpůrce vůbec nebo nedostatečně přihlédl k vyjádřením dotčených orgánů státní správy. Navrhovatel neměl možnost se v průběhu přijímání územního plánu seznámit s vyjádřeními dotčených orgánů státní správy a tyto informace se v potřebném rozsahu nedozvěděl ani z odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[4] Dále navrhovatel (v části III. návrhu) poukázal na rozpor napadeného územního plánu s hmotněprávními předpisy, tedy zejména s limity a požadavky plynoucími ze stavebního zákona, předpisů na ochranu zdraví lidí a životního prostředí a stavebně technických předpisů.

[5] V subkapitole III.A návrhu navrhovatel namítl, že územní plán nerespektuje bod A, str. 3 schváleného Zadání územního plánu z března 2010, podle něhož měl být zachován ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, a dále mělo být hospodárně využito zastavěné území, a to podporou přestaveb, revitalizací a sanací území, a zajištěna ochrana nezastavěného území, zejména zemědělské a lesní půdy.

[6] Územní plán je též v rozporu s konstatováním, že „řešené území není součástí žádné rozvojové osy“. Stejně tak je v rozporu s dlouhodobým demografickým vývojem obce. Územní plán vychází z blízkosti rozvojové osy republikového významu OS10 a předpokládá proto nárůst počtu obyvatel o cca 15%. Tento nárůst, který má přímý vliv na návrh rozvojových ploch obce, však nemá opodstatnění. Použitý podklad (Údaje o bytovém fondu SLBD 2001, ČSÚ) nelze považovat za aktuální, chybí srovnání s aktuálním stavem, resp. není doloženo, že zpracovatelé územního plánu byli seznámeni se skutečným aktuálním stavem obydlenosti bytového fondu v obci. Územní plán nezohledňuje dlouhodobě vysoký počet obytných nemovitostí nabízených k prodeji anebo zcela neobydlených, ani vysoké procento domů obývaných pouze seniory ve vysokém věku bez navazujících generací. Kdyby tomu tak bylo, územní plán by reflektoval dostatek ploch vhodných pro přestavbu v rámci zastavěného území obce a nebylo by tudíž nutno hledat a v územním plánu vytyčovat nové lokality k zastavění (Z). Vytvořením a včleněním nových zastavitelných ploch v územním plánu došlo k porušení cíle upraveného v § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ohledně hospodárného využívání zastavěného území, ochrany nezastavěného území a zastavitelných pozemků, a vymezení zastavitelných ploch. Dle § 55 odst. 3 stavebního zákona pak lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezen pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Toto v rámci přijímání UP odpůrcem prokázáno nebylo. Vymezení zastavěného území neodpovídá ani zákonným podmínkám dle § 58 stavebního zákona. V rozporu s těmito ustanoveními tak byly do územního plánu zahrnuty zejména zastavitelné plochy Z09a a Z09b.

[7] Zahrnutí lokalit Z09a a Z09b do plochy pro bydlení v rodinných domech je v rozporu s oprávněnými zájmy navrhovatele. Pozemky v rámci těchto lokalit jsou v erozně exponovaném území. Pozemky v lokalitě Bočky, které se nacházejí nad plánovanými lokalitami pro bydlení, jsou extrémně svažité. Při větších deštích zde probíhají erozní procesy, které budou mít velmi negativní vliv na případně zastavěné území. Hrozící eroze může způsobit značné škody na majetku vlastníků nově vytvořených stavebních parcel. Za škodu na

majetku by odpovídali vlastníci pozemků, které byly příčinou eroze, která způsobila vznik škody. Jako vlastníci potenciálně rizikových pozemků nemá navrhovatel zájem se takovému riziku vystavovat.

[8] Lokalita územního plánu Z09a a Z09b se nachází přímo pod exponovanou lokalitou Špígla - Bočky. V textové části územního plánu v bodě I. E. 5. *Protierozní opatření a ochrana před povodněmi* je uvedeno, že k nejvýznamnějším erozním plochám patří lokalita Špígla - Bočky. Na témže místě jsou pouze obecně uvedena připravovaná protierozní opatření (odvodňovací příkopy, zatravnění, aleje apod.), která jsou však vzhledem k erozní exponovanosti této lokality zcela nedostatečná. V současnosti se tam nacházejí jak obhospodařované pozemky (vinice, sady apod.), tak i pozemky neudržované (zatravněné, staré sady, náletové křoviny). Zejména na pozemcích neudržovaných, kterých je velká část, probíhá značná eroze, kterou lze již nyní pravidelně sledovat na dotčených pozemcích a přilehlé polní komunikaci. K erozi tedy dochází na pozemcích s charakterem zatravněných ploch, na kterých se nacházejí stromy a náletové křoviny. Navrhovaná obecná protierozní opatření ve formě zatravnění exponovaných ploch, případně jejich osázení stromy nepovede k požadovanému cíli. Ani navrhované odvodňovací příkopy nesplní svůj účel, jelikož zde nejde jen o odvedení vody, ale v rámci eroze dochází k úniku velkého množství sprašového bahna, které nebudou schopny odvodňovací příkopy odvést, budou zaneseny a tudíž přestanou být funkční. Účinná protierozní opatření by musela spočívat např. ve vybudování rozsáhlých opěrných zdí, které by do budoucna mohly teoreticky omezit riziko eroze. Tyto zdi by však byly značně nákladné a byly by též zásahem do krajiny a jejího rázu. Protierozní opatření však nejsou v územním plánu zohledněna, resp. nejsou konkretizována, což je v rozporu s oprávněnými zájmy navrhovatele a ostatních majitelů pozemků.

[9] V subkapitole III.B návrhu navrhovatel namítl, že územní plán též dostatečně neřeší otázku starých ekologických zátěží, uvádí pouze, že skládky jsou rekultivovány nebo na nich probíhá rekultivace. Údaj od odboru životního prostředí Městského úřadu Hustopeče však neodpovídá skutečnosti, zejména v části týkající se rozsahu skládek zakreslených ve výkresové části územního plánu. Do výčtu starých ekologických zátěží nebyla zahrnuta vodní plocha jako následek těžby ropy v 70. letech v severní části katastru (pozemky p. č. 1397, 1399/2 a 1398 v katastrálním území Němčičky), která svým obsahem představuje přímé ohrožení života osob a živých organismů.

[10] Územní plán dále ruší lokální biokoridory, které nemají návaznost na další prvky územních systémů ekologické stability (dále též „ÚSES“) v sousedních katastrálních územích, stejně jako v katastrálním území Němčičky. Není dokladováno, zda je uvedená úprava v souladu s platnými územními plány sousedních obcí. Územní plán též nezodpovídá, proč je nadregionální biokoridor vymezen parametry regionálního biokoridoru, tj. šířkou pouhých 40 metrů. Takovéto vymezení je v rozporu s obecně závaznými právními předpisy ochrany přírody.

[11] Územní plán stanoví zastavitelné plochy Z 09a a Z 09b, čímž se zastavitelné území dostává do bezprostřední blízkosti lokality Natura 2000 Velký Kuntínov. To je však v rozporu s právními předpisy ochrany přírody a krajiny. Výstavba je zde umožněna udělením výjimky z 50 m vzdálenosti výstavby od okraje lesa na 25 m, přičemž ale není specifikováno, na základě jaké a kým vydané výjimky se připouští výstavba v blízkosti lesa. Případným udělením výjimky oprávněným správním orgánem došlo k porušení právních předpisů. Nebyly naplněny zákonné předpoklady pro udělení výjimky pro výstavbu v blízkosti lesa.

[12] V subkapitole III.B namítané skutečnosti jsou v rozporu s cíli územního plánování dle § 18 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí mimo jiné i přírodní hodnoty území, přičemž chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Při vytváření územního plánu nebyly brány v potaz úkoly územního plánování dle § 19 odst. 1 písm. c), g), m), o) a odst. 2 stavebního zákona.

[13] Navrhovatel brojil též proti zásahu do jeho práva na podnikání (část IV. návrhu). Zahnutím lokalit Z 09a a Z 09b do plochy pro bydlení bude ztíženo jeho (a nejen jeho) právo na nerušené zemědělské podnikání. V uvedených plochách, doposud zahrnutých jako zemědělská půda, navrhovatel vlastní několik parcel, které využívá k zemědělskému podnikání. Má záměr vysázet na některých parcelách ovocné sady. Pokud však bude v uvedené oblasti zahájena výstavba domů k bydlení, bude možnost využití pozemků k zemědělské činnosti minimálně ztíženo. Bude omezen přístup zemědělské techniky na pozemky, bude nutné řešit následnou očistu asfaltových cest, bude nutné řešit sousedské vztahy spojené s výstavbou domů, zejména imise ze stínění domů na jeho pozemky apod.

[14] Z výše uvedeného navrhovatel dovodil, že vydaným územním plánem byl zkrácen na svých právech. Územní plán nepřiměřeným způsobem zasahuje do jeho práv, zejména do práva vlastnického, práva na podnikání a práva na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí. Z těchto důvodů navrhl, aby Krajský soud v Brně napadené opatření obecné povahy zrušil v celém rozsahu.

II.

Vyjádření odpůrce

[15] Odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 7. 3. 2012 uvedl, že při procesu zadání, návrhu a vydání nového územního plánu postupoval podle metodických pokynů pořizovatele (Městského úřadu Hustopeče) a zhotovitele (projektant Ing. arch. P. K.) územního plánu a dodržel veškeré kroky a postupy, které jsou v tomto procesu potřebné. Dodal, že případné zrušení územního plánu bude znamenat velké finanční dopady nejen na odpůrce, ale též na soukromého investora. Odpůrce v lokalitě Bočky realizuje výstavbu 7 podporovaných bytů. V rámci této akce byla získána dotace Ministerstva pro místní rozvoj ve výši 4,55 mil. Kč. Dojde-li ke zrušení územního plánu, nebude možné objekt řádně zkolaudovat a obec bude muset dotaci vrátit. Stejná situace by postihla také soukromého investora, který realizuje výstavbu biofarmy, a již proinvestoval cca 40 mil. Kč, také s přispěním dotačních prostředků. Navrhovatelovy námitky byly v průběhu procesu schvalování územního plánu řádně vypořádány a odůvodněny. Navrhl proto zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[16] K jednotlivým návrhovým bodům pak odpůrce učinil obsahem svého podání vyjádření zpracované projektantem napadeného územního plánu Ing. arch. P. K. Konstatoval, že námitky podané k územnímu plánu Němčičky vznesené navrhovatelem mu byly vysvětleny během veřejného projednání, odůvodnění námitek bylo popsáno v opatření obecné povahy.

[17] K subkapitole III.A návrhu odpůrce uvedl, že Zadání územního plánu Němčičky ukládá v kapitole C) „Požadavky na rozvoj území obce“ na str. 4 zpracovateli mimo jiné „... najít vhodné plochy pro bydlení, ... Rozvojové lokality budou vymezovány jednak v zastavěném území obce, tak i mimo toto území včetně vymezení ploch rezerv pro vyjasnění dlouhodobé koncepce rozvoje“, a dále „ÚP prověří a navrhne prodloužení plochy pro bydlení v návaznosti na plochu pro bydlení řešenou dílčí změnou č. 3.06 ÚPN SÚ Němčičky.“ V souladu s požadavky obsaženými v zadání tak byly hledány v obci vhodné plochy pro

bydlení. Z původního Územního plánu sídelního útvaru Němčičky byla převzata plocha č. 3.06 (značena v novém územním plánu jako plocha Z 09a). V návaznosti na tuto plochu bylo navrženo prodloužení této plochy (v územním plánu značeno Z 09b). Plocha byla prověřena z hlediska možností napojení na inženýrské sítě, limitů využití území, záborů zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) a dalších. Vzhledem k tomu, že se jedná o plochu pohledově exponovanou a urbanisticky komplikovanou, bylo na ni v územním plánu předepsáno zpracování územní studie. Zadání územní studie, která podrobně prověří řešené území, včetně seznamu problémů k řešení, je obsaženo v Textové části I.A územního plánu na str. 34.

[18] Jak plyne z Textové části I.A územního plánu (str. 5), pro využití zastavitelných ploch stanovuje územní plán dvě etapy využití rozvojových ploch (etapizaci). Do první etapy jsou zařazeny zastavitelné plochy, které byly vymezeny v platné územně plánovací dokumentaci, plochy v zastavěném území a projektově připravené lokality. Do druhé etapy jsou zařazeny plochy s nákladnějším řešením zásobování vodou (nutnost vybudovat AT stanici) a také plocha (BR Z 09b), u které je žádoucí postupná výstavba od zastavěného území do volné krajiny.

[19] Alternativně k tomuto řešení byly hledány i jiné lokality vhodné pro bydlení. Vzhledem ke konfiguraci terénu a existujícím limitům, nebylo žádoucí navrhnout nové plochy na pohledově exponovaných horizontech. Do územního plánu byla převzata pouze zbytková část plochy, a to jako plocha Z 07 BR a Z 08 BR, které jsou projektově připraveny a byly již obsaženy v předchozí platné územně plánovací dokumentaci (Dílčí změna č. 3.03).

[20] Demografický vývoj je popsán v odůvodnění územního plánu – Textová část odůvodnění II.A na straně 12 a 13. Obec Němčičky leží v blízkosti rozvojové osy republikového významu. Oficiálními podklady z hlediska demografie v době zpracování územního plánu bylo sčítání z roku 2001. V textu jsou také uvedeny aktuální počty obyvatel v letech 2004, 2005, 2007 a 2009. Při vymezení nových ploch pro bydlení bylo vycházeno ze Zadání. Na lokalitu (BR Z 09b) byla v době zpracování územního plánu již zpracována studie zástavby (04/2010 fy Redfor, Brno).

[21] Jako jediná nová plocha pro bydlení oproti původnímu územnímu plánu byla vymezena právě plocha BR Z 09b v lokalitě Bočky. Obec Němčičky se dynamicky rozvíjí, má nadstandardní sportovní a občanské vybavení pro bydlení a rekreaci a dobrou dopravní dostupnost. Má tak všechny předpoklady pro územní rozvoj. Pozemky vymezené v zastavěném území obce a proluky jsou z důvodu komplikovaných majetkoprávních a rodinných vztahů („pozemek pro syna“) dosud nezastavěny a jsou rezervou pro následující generace žijící v obci. Příliv nových obyvatel mimo samotnou obec je pro každou obec žádoucím jevem. Při vymezení nových ploch byla zohledněna také skutečnost, že lokalita pro bydlení v části Nové hory vymezená ve změně č. 3 v roce 2008 (změna č. 3.03) byla již v době zpracování územního plánu z 75% zastavěna. Demograficky se tento trend statisticky projeví s jistou setrvačností až v následujících letech, po zkolaudování staveb a nastěhování obyvatel. Při současné obložnosti bytů, která je 2,99 (obložnost je počet osob žijících v jednom rodinném domě) dojde k nárůstu počtu obyvatel o 54 obyvatel v nových 18 rodinných domech. Což je nárůst o 9% oproti roku 2009. Přitom návrhové období nového územního plánu je do roku 2030. Návrhové plochy pro bydlení jsou v územním plánu navrženy s 30% rezervou. V územním plánu je také zohledněn trend snižování obložnosti jednotlivých staveb (viz Textová část odůvodnění II.A územního plánu, kap. II.3.3., str. 17).

[22] Řešení eroze v území (a také v lokalitě Špígle - Bočky) je popsána ve výroku územního plánu - Textová část I.A, a také v Textové části odůvodnění II.A. územního plánu, v kapitole „Komplexní pozemkové úpravy“, na str. 11. Současně se zpracováním územního plánu byly zahájeny komplexní pozemkové úpravy společností Geodis Brno, spol. s r. o. Do územního plánu byl zapracován koncept Plánu společných zařízení, který obsahuje také protierozní opatření vymezená na základě přesného zaměření v krajině. Při vzájemných konzultacích se zpracovatelem komplexních pozemkových úprav bylo dohodnuto, že jako protierozní opatření v místech, kde se nabízelo více variant řešení, byla v územním plánu vymezena plocha s nutnými protierozními úpravami (viz strana 11 Textové části odůvodnění II.A územního plánu). Tímto opatřením se vymezilo území, které bude nutné řešit podrobnější dokumentací erozně ohroženého území. Cílem tohoto opatření bylo to, aby navržené protierozní opatření (například v rámci komplexních pozemkových úprav) bylo v souladu s územním plánem i po jeho schválení. V lokalitě Špígle - Bočky byly navrženy dva odvodňovací příkopy navržené v rámci konceptu plánu společného zařízení, tyto odvodňovací příkopy byly zahrnuty do veřejně prospěšných staveb - viz Výkres č. I.05, označení veřejně prospěšných staveb - V13, V19.

[23] Pokud jde o námitky uvedené v subkapitole III.B návrhu, odpůrce uvedl, že staré ekologické zátěže a skládky byly převzaty z údajů odboru životního prostředí Městského úřadu Hustopeče, a GEOFONDu, jejich poloha byla zakreslena do katastrální mapy v měřítku 1:5000 na podkladě katastrální mapy, jak stanoví zákon. Poskytovatel dodal podklady společně s pasportem o předaných datech dle § 27 stavebního zákona. Pro projektanta jde o závazný podklad, za jehož správnost, úplnost a aktuálnost ručí poskytovatel, orgán veřejné správy (viz § 27 odst. 3 stavebního zákona). Podrobněji skládky nebyly zaměřeny a projektant neměl přesnější data. Většina zátěží je dle místního šetření a průzkumů zarostlá nebo na nich probíhá zemědělská výroba. Na plochách skládek jsou v územním plánu navrženy plochy NS smíšené nezastavěného území - rekultivace (podrobněji viz str. 31, 32 Textové části odůvodnění II.A územního plánu).

[24] Projektantem Územního systému ekologické stability byla ing. Suchomelová, která má příslušnou autorizaci č. 02375 v oboru projektování ÚSES. Projektantka prověřila návaznost ÚSES v sousedních katastrálních územích a dle průzkumů navrhla úpravu ÚSES tak, aby byla zachována jeho funkčnost, provázanost a celistvost. ÚSES byl v rozpracovanosti konzultován se zpracovatelem komplexních pozemkových úprav. Regionální biokoridor je navržen v šířce 40 m dle metodických pokynů zpracovatelů ÚSES. Odůvodnění provedených změn je uvedeno na str. 42 Textové části odůvodnění II.A územního plánu. Podkladem pro vymezení ÚSES byl platný generel ÚSES z roku 1994, zpracovatelem VH ateliér s. r. o.

[25] Odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve svém vyjádření k zadání a také k návrhu územního plánu Němčičky vyloučil významný vliv tohoto územního plánu na soustavu Natura 2000 a neměl k návrhu další připomínky. Současně orgán ochrany přírody konstatoval, že žádné další zájmy ochrany přírody a krajiny, k jejichž uplatnění je příslušný krajský úřad, nejsou tímto návrhem územního plánu dotčeny. Vzhledem k těmto skutečnostem nebylo vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území požadováno (jak vyplývá z § 47 odst. 3 stavebního zákona a ze schváleného zadání územního plánu). Udělení výjimky z ochranného pásma lesa se stanoví až v navazujících řízeních ke konkrétní stavbě (viz lesní zákon). Podmínka byla zapracována do Textové části I.A územního plánu, na straně 8.

[26] K námitkám obsaženým v části IV. návrhu odpůrce uvedl, že v lokalitě Bočky byly vlastníků pozemky zhodnoceny. Vlastník může i nadále pozemky využívat k zemědělským

účelům. Tento poznatek a požadavek vlastníka může být zapracován do předepsané územní studie. Vlastník není dotčen veřejně prospěšnou stavbou. Očistu vozidel by v případě nerealizování návrhové plochy musel řešit o pár metrů dále při výjezdu na místní komunikaci, která vede do obce.

III. Replika navrhovatele

[27] V replice na vyjádření odpůrce ze dne 6. 4. 2012 navrhovatel konstatoval, že odpůrce uvádí nepravdivé informace ve snaze ovlivnit rozhodnutí soudu. Výstavba sedmi bytů je realizována v místě, které bylo stanoveno k zastavění již ve změně územního plánu č. 3 v roce 2008. Tato věc by tedy zrušením územního plánu z roku 2011 nebyla nijak dotčena. Obavy z nemožnosti kolaudace a vrácení dotace možná spočívají v tom, že stavba byla zahájena bez potřebných povolení (územní řízení, stavební povolení, vyjádření sousedů atd.). Soukromý investor pak neproinvestoval 40 mil. Kč, projekt nerealizuje s přispěním dotačních prostředků a ani se nejedná o podnikání v režimu ekologického zemědělství.

[28] Dodal, že pokud soud shledá návrh na zrušení opatření obecné povahy ve zmíněných bodech jako opodstatněný, může být opatření obecné povahy zrušeno jen v dílčích částech, takže by se projektu farmy nijak nedotklo.

[29] V části vyjádření odpůrce zpracované projektantem se opakují údaje z textové části územního plánu Němčičky. Navrhovatelovy námitky mu nebyly během veřejného projednání vysvětleny. Naopak námitky vysvětloval a argumentoval navrhovatel, a to i některým členům zastupitelstva obce, které projednávalo a schvalovalo územní plán, a vypořádávalo se s podanými námitkami.

[30] Obec Němčičky se dynamicky nerozvíjí. Počet obyvatel stagnuje, v intravilánu obce je množství domů k prodeji, jejichž majitelům se dlouhodobě nedaří domy prodat a jejich prodejní cena klesá, a je zde též množství neobydlených domů a volných stavebních míst. Tyto skutečnosti navrhovatel uvedl již v námitkách. Lokalita Bočky v navržené podobě přímo popírá tezi v zadání územního plánu o požadavku na zajištění vyváženého rozvoje obce.

[31] Vysvětlení řešení protierozních opatření nevychází ze znalosti terénu a aktuálních půdně-geologických změn probíhajících v lokalitě. Argument, že je skládka zarostlá, je naprosto nepřijatelný. Též zmínka o zemědělské výrobě se nezakládá na pravdě. Navíc je plocha v trati Šumberky také ohrožena erozně a možným průsakem ze skládkovaného materiálu do spodních vod.

[32] Pozemky v lokalitě Bočky nebyly zhodnoceny. Pokud by se realizovala zástavba, jsou pozemky pro navrhovatelovy účely zcela nevyužitelné nebo využitelné jen v omezené míře.

IV.

[33] Soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal od odpůrce spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy i k předcházejícímu územnímu plánu a jeho změnám. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

V.

K přípustnosti návrhu z hlediska žalobní legitimace navrhovatele a k otázce subjektu pasivně procesně legitimovaného

[34] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech.

[35] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územní plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“

[36] V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.*“

[37] V daném případě navrhovatel k opakované výzvě soudu prokázal výpisy z katastru nemovitostí (listy vlastnictví 1375 a 299 pro katastrální území Němčičky u Hustopečí, 703061) zejména, že je vlastníkem či spoluvlastníkem (ve společném jmění manželů) pozemků v ploše označené v územním plánu BR Zo9b, jakož i pozemků s touto plochou sousedících (v lokalitách Špígla a Bočky). Ze správního spisu pak vyplynulo, že navrhovatel řádně uplatnil námitky proti napadenému opatření obecné povahy. Své dotčení na právech navrhovatel spatřoval v prvé řadě ve zvýšení rizika vzniku odpovědnosti za škody způsobené erozí na majetku vlastníků nově vytvořených parcel a v budoucnu postavených domů v lokalitách Z09a a Z09b, nacházejících se přímo pod exponovanými lokalitami Špígla a Bočky. Dále uvedl, že zahrnutím lokalit Z09a a Z09b do ploch pro bydlení bude narušeno jeho právo na nerušené zemědělské podnikání.

[38] Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace dle § 101a s. ř. s.

[39] Zde je však nutno zdůraznit, že otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepcoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.

[40] Pokud jde o osobu pasivně procesně legitimovanou, označil navrhovatel v návrhu ze dne 17. 1. 2012 jako odpůrce „Zastupitelstvo obce Němčičky“. V podání ze dne 28. 2. 2012, označeném „Upřesnění vymezení odpůrce“ pak tuto osobu označil jako „obec Němčičky“. Zde je nutno uvést, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56 (publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS), podle nějž je úkolem soudu, aby v řízení jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má, a ne s tím, koho třeba i chybně označil v návrhu navrhovatel. 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 obec Němčičky, jejíž zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

VI.

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

[41] 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.

[42] 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).

[43] Účastníci v daném případě nijak nesporují 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.

[44] 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 považuje 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.

[45] 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).

[46] 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. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto 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).

[47] 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.

VI.a

K návrhovým bodům týkajícím se vymezení zastavitelné plochy BR Z09 (Z09a, Z09b)

[48] Soud se v první řadě zabýval návrhovými body týkajícími se vymezení zastavitelné plochy bydlení v rodinných domech (BR) Z09, přesněji řečeno Z09a a Z09b. Z vlastnictví pozemků v této ploše a v lokalitách s ní sousedících navrhovatel odvozoval svoji aktivní návrhovou legitimaci, tedy dotčení na právech přijatým opatřením obecné povahy.

[49] Navrhovatel v první řadě poukazoval na nerespektování schváleného Zadání územního plánu obce Němčičky, podle něhož měl územní plán zachovat ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, a dále mělo být hospodárně využito zastavěné území a zajištěna ochrana nezastavěného území.

[50] Je skutečností, že tyto obecné požadavky plynoucí ze stavebního zákona jsou v Zadání územního plánu na straně 3 [pod bodem A) *Požadavky vyplývající z politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace vydané krajem, popřípadě z dalších širších územních vztahů*] uvedeny. Stejně tak je však na straně 4 Zadání územního plánu [pod bodem C) *Požadavky na rozvoj území obce*] již nepoměrně konkrétněji vymezeno, že úkolem územního plánu je mimo jiné „... najít vhodné plochy pro bydlení,...“, přičemž „... [r]ozvojové lokality budou vymezovány jednak v zastavěném území obce, tak i mimo toto území včetně vymezení ploch rezerv pro vyjasnění dlouhodobé koncepce rozvoje“, a dále že „ÚP prověří a navrhne prodloužení plochy pro bydlení v návaznosti na plochu pro bydlení řešenou dílčí změnou č. 3.06 ÚPN SÚ Němčičky.“

[51] Soud neshledal, že by samotným vymezením zastavitelných ploch Z09a a Z09b v územním plánu došlo k nerespektování obecných požadavků zakotvených pod bodem A) Zadání územního plánu. Neshledal ostatně ani rozpor mezi citovanými pasážemi bodů A) a C) Zadání. Je zřejmé, že již v zadání územního plánu je třeba stanovit hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu v dostatečné míře konkrétnosti. Jinými slovy řečeno, již schvalování zadání územního plánu je primární fází rozhodování zastupitelského orgánu územní samosprávy o distribuci zátěže v rámci určitého území. Výše citované požadavky na rozvoj území obce [v bodě C) Zadání] jsou legitimní, resp. samy o sobě nejsou excesivní ve vztahu k citovaným požadavkům pod bodem A) Zadání. Byly-li by při vymezování nových zastavitelných ploch dodrženy též zákonné podmínky pro takový postup, nebylo by v daném případě možné dospět k závěru o nerespektování požadavků stanovených v Zadání územního plánu. Naplnění zákonných podmínek pro vymezení nových zastavitelných ploch je však již otázkou jinou.

[52] Zde navrhovatel namítl porušení § 18 odst. 4 a § 55 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrce podle něj neprokázal nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Naopak odpůrce vyjádřil přesvědčení, že tyto podmínky dostatečně prokázal a odůvodnil.

[53] Při vymezování zastavitelných ploch jsou orgány územního plánování vázány v první řadě jedním z obecných cílů územního plánování, vyjádřeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož „[ú]zemní plánování ve veřejném zájmu [...] určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“

[54] Jedním z odrazů tohoto cíle územního plánování je ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona, podle kterého je součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem též „vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“.

[55] Z těchto ustanovení, vyjadřujících zásadní zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny a současně stěžejním způsobem předurčujících průběh přijímání a obsah územního plánu, je zřejmé, že k vymezení zastavitelných ploch mohou orgány územního plánování přistoupit pouze na základě důkladné a podrobně odůvodněné analýzy využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch. Taková analýza přitom není samoúčelná. Je-li jejím výsledkem závěr, že zastavěné území není doposud racionálně využito, popř. závěr zpochybňující potřebu vymezení zastavitelných ploch, musí takovému závěru odpovídat i obsah územního plánu. Jinak řečeno v případě negativního výsledku vyhodnocení dle § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona nelze v územním plánu vymezit nové zastavitelné plochy.

[56] Navrhovatel v těchto souvislostech poukázal i na ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého lze další zastavitelné plochy *změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*. K této námitce je nutno předně uvést, že předmětné ustanovení hovoří o uložení povinnosti prokázat onu „nemožnost“ a „potřebu“ výslovně ve vztahu ke „změně územního plánu“. Logicky se pak posouzení podle § 55 odst. 3 stavebního zákona týká pouze zastavitelných ploch, neboť účelnost využití zastavěného území jako celku byla zhodnocena již při pořizování územního plánu.

[57] Z uvedeného plyne, že orgány územního plánování jsou jak při pořizování územního plánu, tak při pořizování jeho změny povinny provést analýzu potřeby vymezení (nových) zastavitelných ploch. Byť při pořizování územního plánu zákon hovoří o „vyhodnocení“ takové potřeby, zatímco při pořizování změny územního plánu jde o její „prokázání“, má soud za to, že kvalita odůvodnění obou těchto analýz by se i vzhledem k jejich obdobným dopadům měla alespoň co do jejich základu limitně blížit.

[58] Otázkou je, zda jsou orgány územního plánování povinny při pořizování územního plánu alespoň „vyhodnotit“ nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Podle názoru soudu tato otázka dává smysl, a odpověď na ni je kladná, v případě, kdy orgánem územního plánování pořizovaný územní plán navazuje na srovnatelnou územně plánovací dokumentaci. Je tomu tak vzhledem k nutnosti kontinuity územně plánovací dokumentace, kdy na pořízení nového územního plánu je nutno nahlížet jako na faktickou změnu územně plánovací dokumentace předchozí [jak i z uvedeného plyne, kontinuitou územně plánovací dokumentace přitom není míněna její nezměnitelnost – i podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 30. 9. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009-104, a ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76) nelze dovozovat právo na ochranu legitimního očekávání na zachování *statu quo* dle dřívější územně plánovací dokumentace]. Vymezuje-li tedy nový územní plán zastavitelné území jinak (zejména ve větším rozsahu) než srovnatelná územně plánovací dokumentace předchozí, musí odůvodnění tohoto nového územního plánu obsahovat i vyhodnocení nemožnosti využít již dříve vymezené a novým územním plánem zachované zastavitelné plochy.

[59] Požadavku na výše uvedená vyhodnocení odpůrce formálně vyhověl, neboť napadené opatření obecné povahy jako celek obsahuje úvahy, na jejichž základě odpůrce dospěl k závěru ohledně vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení (konkrétně plochy BR Z09b).

[60] V Textové části odůvodnění II.A územního plánu odpůrce v rámci *Komplexního zdůvodnění přijatého řešení* (část II.3., str. 10, 11) konstatoval, že „[ú]zemní plán navázal na urbanistickou koncepci založenou předchozím územním plánem a dále tuto koncepci rozvíjí. Stavební růst sídla je navržen v rozvojových územích na plochách logicky navazujících na

současné zastavěné území. V plochách pohledově exponovaných nebo urbanisticky komplikovaných je předepsána územní studie, která v podrobnějším měřítku bude dané problémy řešit. [...] Rychlost nárůstu počtu obyvatel bude limitována důsledným stanovením etapizace výstavby na rozvojových plochách určených pro bydlení. Etapizace výstavby tak bude podstatným nástrojem omezení chaotické výstavby a živelného nárůstu počtu obyvatel v obci.“

[61] V kapitole II.3.1. *Demografický vývoj* (str. 12, 13) odpůrce mimo jiné uvedl, že růst počtu obyvatel „byl zaznamenán ještě v 70. letech. Od té doby počet obyvatel klesá. V následujícím období se počet obyvatel již nevrátil na původní hodnoty, předpokládá se stagnace nebo jen mírný růst počtu obyvatel vzhledem k atraktivitě obce. V posledních letech je patrná stagnace, resp. velmi mírný nárůst počtu obyvatel. V roce 2004 žilo v obci Němčičky 605 stálých obyvatel, v roce 2005 obyvatel 603, o dva roky později 616. Na konci roku 2009 zde žilo 601 trvale žijících obyvatel (ČSÚ). Od roku 2001 byl zaznamenán nárůst počtu obyvatel v roce 2007 o 15 obyvatel, v roce 2009 se stav vrátil na úroveň roku 2001.“

[62] V tabulce odpůrce uvedl též údaje o bytovém fondu, jak vyplývaly ze Sčítání lidu, bytů a domů provedeného v roce 2001 Českým statistickým úřadem. V obci tehdy bylo úhrnem 254 bytů. Z toho obydlených bytů bylo 201 (v rodinných domech 193, v bytových domech 7 a 1 neobydlený byt v obydleném domě), neobydlených bytů v neobydlených domech bylo 52 (z toho obydlených přechodně byly 3 a sloužících k rekreaci 16).

[63] Dále odpůrce uvedl, že „[s] ohledem na předpokládaný vývoj obyvatelstva ČR (Projekce obyvatelstva ČR do roku 2065, ČSÚ 2009) lze očekávat, že počet obyvatel se bude celorepublikově zvyšovat přibližně o 3,15 % do roku 2020, resp. o 4,21 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 2010. Nárůst počtu obyvatel ale nebude v jednotlivých obcích rovnoměrný, ale bude se koncentrovat do měst a obcí, které k tomu mají nezbytné územně technické předpoklady. Bude se jednat především o obce ležící v rozvojových oblastech a rozvojových osách celostátního významu (Politika územního rozvoje ČR) a rozvojových osách nadmístního (krajského) významu.“

[64] Na základě výše uvedeného pak odpůrce konstatoval, že „[o]bec Němčičky se nachází v blízkosti rozvojové osy republikového významu OS10, proto uvažujeme nárůst počtu obyvatel vyšší, než celorepublikový. Přispěje k tomu výhodná poloha obce u silnice III. třídy, blízkost střediska osídlení ORP Hustopeče (8 km), blízkost města Velké Pavlovice se sídlem stavebního úřadu (5 km) a dobrá dopravní dosažitelnost Brna (42 km, 30 min.), blízkost letiště Kraví hora (cca 2 km) a také nízké ceny stavebních pozemků. Nezanedbatelná je také rekreační hodnota sídla s bohatou nabídkou služeb a rekreačních možností (bobová dráha, lyžařský vlek, koupaliště, realizovaná jízďárna Mlýn, velké množství cyklistických a turistických tras a další. Předpokládáme proto nárůst počtu obyvatel o cca 15 %.“

[65] Z tohoto předpokládaného nárůstu počtu obyvatel pak odpůrce vycházel i v kapitole II.3.3. *Plochy bydlení - přehled a odůvodnění vymezených zastavitelných ploch*, v níž vypočítal potřebu pozemků pro nové rodinné domy v návrhovém období územního plánu, tedy do roku 2030. Z této prognózy bytové výstavby vyplynula při předpokládaném přírůstku počtu obyvatel o 90 a předpokládané obloženosti bytů v roce 2030 ve výši 2,4 (oproti hodnotě 2,99 v roce 2001) celková potřeba 98 nových stavebních pozemků pro rodinné domy. Odpůrce dále uvedl, že v souladu s tímto požadavkem byly v územním plánu vymezeny plochy pro bydlení s kapacitou přibližně 100 stavebních míst. Jedná se o plochy BR Z01 [s orientačním počtem 10 rodinných domů (dále též „RD“)], BR Z02 (5 RD), BR Z03 (6 RD), BR Z04 (1 RD), BR Z05 (2 RD), BR Z06 (3 RD), BR Z07 (3 RD), BR Z08 (4 RD) a BR

Z09a a Z09b (63 RD). Odpůrce uzavřel, že z celkového počtu 97 zastavitelných pozemků pro bydlení v rodinných domech jich nad rámec platné územně plánovací dokumentace bylo nově vymezeno pouze 48. Zbývající stavební místa se nacházejí na plochách, jejichž návrh byl schválen již v předchozí územně plánovací dokumentaci, avšak plochy nebyly dosud zastavěny.

[66] Vyhodnocením využití stávajících rozvojových ploch a přezkumem nerealizovaných návrhových ploch v platné územně plánovací dokumentaci se odpůrce zabýval na stranách 51 a 52 Textové části odůvodnění II.A územního plánu, a to v části II.6. *Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa*, kapitole II.6.1. *Důsledky na zemědělský půdní fond*. Konstatoval, že „některé zastavitelné plochy dosud nejsou využity buď pro komplikované majetkové vztahy, nebo z důvodu komplikovanějšího a tedy nákladnějšího řešení dopravní obsluhy a obsluhy technickou vybaveností“. K jednotlivým plochám bydlení v rodinných domech uvedl zejména, že plocha BR Z01 o výměře 1,68 ha navazující na zastavěné území není dosud projektově připravena, neprobíhá na ní výstavba, předepsáno zpracování územní studie, plocha BR Z02 o výměře 0,9 ha navazující na zastavěné území není dosud projektově připravena a neprobíhá na ní výstavba, plocha BR Z03 o výměře 1,19 ha navazující i ležící v zastavěném území není zatím zastavěna, probíhá projektová příprava, plocha BR Z04 o výměře 0,14 ha navazující na zastavěné území není zatím zastavěna, plocha BR Z05 o výměře 0,34 ha ležící v zastavěném území není zatím zastavěna, probíhá projektová příprava, plocha BR Z06 o výměře 0,26 ha navazující na zastavěné území není zatím zastavěna, probíhá projektová příprava, plocha BR Z07 o výměře 0,24 ha navazující na zastavěné území není zatím zastavěna, probíhá projektová příprava, jde o zainvestované území, plocha BR Z08 o výměře 0,29 ha navazující na zastavěné území není zatím zastavěna, probíhá projektová příprava, jde o zainvestované území, plocha BR Z09a,b o výměře 7,29 ha (z toho plocha BR Z09a 1,69 ha, plocha BR Z09b 5,6 ha) navazuje na zastavěné území, na její zastavění byla zpracována studie, je předepsáno zpracování územní studie, výstavba rozdělena do dvou etap. Vyjma plochy BR Z09b byly všechny ostatní plochy vymezeny v platné územně plánovací dokumentaci.

[67] V odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak odpůrce k problematice vymezení zastavitelné plochy Z09 (resp. Z09a a Z09b) zdůraznil, že plocha Z09b je jedinou nově vymezenou plochou pro bydlení v katastrálním území Němčičky u Hustopečí, přičemž byla zahrnuta do II. etapy výstavby. Zástavba v této ploše bude prověřena podrobnou územní studií, jejíž zadání je obsaženo v závazné části územního plánu.

[68] K uvedenému je nutno v první řadě uvést, že vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch, a jak uvedeno výše též vyhodnocení nemožnosti využití již vymezených a novým územním plánem zachovaných zastavitelných ploch, je fáze, která musí být situována hned na počátek příslušného řízení o územním plánu. Lapidárně řečeno: zkoumání toho, zda vůbec je nutno provést faktickou změnu územního plánu s ohledem na konkrétní podmínky v určité lokalitě, je smysluplné jedině v samotném úvodu tohoto procesu, neboť otázka po samotné potřebnosti takové změny je logická hned na začátku, ještě předtím, než jsou pokládány další relevantní otázky, týkající se její technické proveditelnosti a souladu s jinými zájmy a hledisky.

[69] Taková analýza musí být nejen důkladná a podrobná, ale zejména závěry z ní plynoucí musí odpovídat skutkovým zjištěním, být racionální, bezrozporné 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 ochranu jeho hlavních složek. Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, obecného dobra; takovým veřejným zájmem může být nepochybně i zajištění rozvoje obce smysluplným vymezením nových zastavitelných ploch pro bydlení. Tyto hodnoty musí být nejen pojmenovány a specifikovány, ale také věrohodně doloženy. V daném případě však odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení podané odpůrcem v územním plánu uvedené požadavky nesplňuje.

[70] Potřebu vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení odpůrce odůvodnil předpokládaným snížením obloženosti bytů, ale zejména předpokladem přírůstku počtu obyvatel o 15%. Tento druhý předpoklad však nemá oporu v údajích souvisejících s vývojem počtu obyvatel, z nichž žalobce prokazatelně vycházel, resp. je s těmito údaji v přímém rozporu.

[71] Zde je nutno v první řadě poukázat na to, že v Textové části odůvodnění II.A územního plánu, části II.3. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, kapitole II.3.1. *Demografický vývoj*, na straně 12 sám odpůrce konstatoval, že se předpokládá „*stagnace nebo jen mírný růst počtu obyvatel vzhledem k atraktivitě obce*“. Tomu ostatně vypovídají i data o vývoji počtu obyvatel obce v prvním desetiletí 21. století, podle nichž v roce 2009 počet obyvatel obce odpovídal jejich počtu v roce 2001.

[72] Dalším údajem, z něhož odpůrce vycházel, byl předpokládaný vývoj obyvatelstva České republiky převzatý z Projekce obyvatelstva České republiky do roku 2065 (zpracované Českým statistickým úřadem v roce 2009), podle níž lze očekávat celorepublikové zvýšení počtu obyvatel přibližně o 3,15% do roku 2020, resp. o 4,21% do roku 2030 ve srovnání s rokem 2010.

[73] V porovnání s těmito údaji se odpůrcův předpoklad nárůstu počtu obyvatel o cca 15% soudu jeví nejen jako přehnaně ambiciózní, ale zejména jako nepodložený. Při úvaze o vyšším než celorepublikovém počtu nárůstu počtu obyvatel přitom odpůrce argumentoval v první řadě tím, že se obec Němčičky nachází v blízkosti rozvojové osy republikového významu OS10. Tento argument je však v příkrém rozporu se závěry Českého statistického úřadu, který sice předpokládal nerovnoměrnost v nárůstu počtu obyvatel v jednotlivých obcích, to však ve prospěch měst a obcí s nezbytnými územně technickými předpoklady a za takové označil především obce ležící v rozvojových oblastech a rozvojových osách celostátního významu (tyto vyplývají z Politiky územního rozvoje České republiky) a rozvojových osách nadmístního (krajského) významu. Takovou obcí však obec Němčičky jednoznačně není, na čemž nemůže ničeho zvrátit ani skutečnost, že leží v blízkosti jedné z rozvojových os republikového významu.

[74] Samozřejmě nelze vyloučit, že v následujících letech dojde k nárůstu počtu obyvatel vyššímu než bude celorepublikový průměr i v některých obcích splňujících podmínku nezbytných územně technických předpokladů a nacházejících se mimo zmíněné rozvojové oblasti a osy. Tomu však odpůrcem použité argumenty s různou mírou relevance [rekreační hodnota sídla, nízké ceny stavebních pozemků, blízkost obce s rozšířenou působností (Hustopeče, 8 km), a oproti tomu výhodná poloha obce u silnice III. třídy, blízkost města se sídlem stavebního úřadu (Velké Pavlovice, 5 km), či blízkost letiště Kraví hora] samy o sobě neodpovídají a soud tak nepřesvědčily o opodstatněnosti předpokladu, že by v obci Němčičky mělo dojít k více než trojnásobnému nárůstu počtu obyvatel oproti celostátnímu průměru.

[75] V takovém případě pak ale napadené opatření obecné povahy logicky postrádá hlavní argument, z něž byla dovozována potřeba vymezení zastavitelných ploch pro bydlení, resp. vymezení nové (oproti předcházející územně plánovací dokumentaci) zastavitelné plochy pro bydlení Z09b. Na základě nepodloženého předpokladu o nárůstu počtu obyvatel tak odpůrce považoval již dříve vymezené a zachované plochy pro bydlení za nedostačující a v rozporu se zákonem řádně nevyhodnotil potřebu vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení.

[76] Lze doplnit, že celkový rozměr vymezených zastavitelných ploch pro bydlení v rodinných domech (BR) činí 12,33 ha, z toho plocha Z09b má rozměr 5,6 ha a tedy se svou velikostí téměř rovná souhrnu všech ostatních původně vymezených zastavitelných ploch BR. Vymezením plochy Z09b pak byl v předmětných zastavitelných plochách téměř zdvojnásoben počet zastavitelných pozemků pro bydlení v rodinných domech (v napadeném územním plánu bylo takových pozemků vymezeno celkem 97, z toho nad rámec dosud platné územně plánovací dokumentace bylo nově vymezeno 48).

[77] Dále je třeba dodat, že k vymezení nové, poměrně rozsáhlé (ve vztahu k poměrům řešeného území), zastavitelné plochy pro bydlení odpůrce přistoupil přesto, že v rozboru udržitelného rozvoje území obce Němčičky, obsaženého v územně analytických podkladech obce s rozšířenou působností Hustopeče (aktualizovaných v roce 2010), je v rámci analýzy současného stavu jako jedna ze slabých stránek konstatováno „[n]arušení tradiční struktury obce vzhledem k předimenzování zastavitelných ploch pro bydlení“, přičemž na tuto okolnost je poukazováno i jako na hrozbu do budoucna.

[78] Soud tedy shledal, že v procesu pořizování územního plánu došlo k závažné procesní vadě, neboť v rozporu se stavebním zákonem nedošlo k řádnému vyhodnocení potřeby vymezení (nových) zastavitelných ploch. Následné stanovení etapizace či podmínění výstavby zpracováním územní studie nemůže již pochybení v předchozí fázi pořizování územního plánu napravit, neboť, jak uvedeno výše, v případě negativního výsledku vyhodnocení účelného využití zastavěného území, nemožnosti využít již vymezené a zachované zastavitelné plochy a potřeby vymezení zastavitelných ploch nelze v územním plánu nové zastavitelné plochy vůbec vymezit.

[79] Porušení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona je důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, a to minimálně v jeho části týkající se vymezení zastavitelných ploch. Na druhou stranu soud, vázaný návrhem, nemohl přehlédnout, že návrhové body se týkají výlučně vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v rodinných domech (BR), a to dokonce pouze ploch BR Z09a a Z09b. Přitom jedinou *de facto* nově vymezenou takovou plochou je plocha BR Z09b. Ostatní v územním plánu vymezené plochy pro bydlení v rodinných domech (včetně plochy Z09a) byly jako zastavitelné plochy vymezeny již v předchozí územně plánovací dokumentaci, v případě plochy Z09a k tomu došlo pod i. č. 3.06 změnou č. 3 Územního plánu sídelního útvaru Němčičky, schválenou zastupitelstvem obce Němčičky usnesením č. 8/4/2008 dne 20. 8. 2008. V případě těchto ostatních ploch (Z01 - Z09a) tak jejich opětovným a obsahově shodným vymezením zastavitelnými plochami pro bydlení materiálně ani nemohlo dojít k dotčení práv navrhovatele, neboť se tím jeho právní pozice nijak nezměnila. Proto soud, v souladu s již výše traktovanými zásadami proporcionality, zdrženlivosti a kontinuity územně plánovací dokumentace shledal, že předmětná procesní vada je důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze v části týkající se vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech (BR) Z09b. Nutno dodat, že tento závěr sám o sobě nebrání budoucímu vymezení předmětné plochy coby zastavitelné plochy pro bydlení, samozřejmě za splnění zákonných podmínek (zejména § 55 odst. 3 stavebního zákona).

[80] Přes tento dílčí závěr se soud zabýval i ostatními návrhovými body.

[81] Navrhovatel tak dále poukazoval na skutečnost, že plochy Z09a a Z09b se nacházejí přímo pod erozně exponovanými lokalitami Špígle a Bočky. Uvedl, že v územním plánu jsou připravovaná protierozní opatření týkající se těchto lokalit vzhledem k jejich exponovanosti nedostatečná. Protierozní opatření ve formě zatravnění exponovaných ploch či jejich osázení stromy nepovedou k požadovanému cíli a ani navrhované odvodňovací příkopy nesplní svůj účel, neboť dochází k úniku velkého množství sprašového bahna. Účinnými protierozními opatřeními by byly rozsáhlé a značně nákladné opěrné zdi zasahující do krajiny a jejího rázu.

[82] V rozhodnutí o námitkách se odpůrce s obsahově shodnou námitkou navrhovatele vypořádal poměrně stroze. Uvedl, že v územním plánu „byly navrženy protierozní opatření, které byly vymezeny v rámci konceptu Plánu společných zařízení. Navržené protierozní opatření v místech, kde se nabízelo více variant řešení byla v ÚP vymezena plocha s nutnými protierozními úpravami – obsaženo v dokumentaci ÚP Němčičky.“

[83] V Textové části I.A územního plánu, části I.E. *Koncepce uspořádání krajiny*, kapitole I.E.5. *Protierozní opatření, ochrana před povodněmi* (str. 19), odpůrce jako jednu z nejvýznamnějších erozních ploch označil i lokalitu Špígle, východně od obce. Dále mimo jiné konstatoval, že do územního plánu byla zapracována protierozní opatření vymezená v konceptu Plánu společných zařízení, a to návrhy odvodňovacích příkopů, zatravnění, průlehů, interakčních prvků, apod. Z důvodu protierozních a agrotechnických opatření a vyloučení pěstování erozně nebezpečných plodin pak doporučil zatravnění ploch vinic a sadů. Uzavřel, že protierozní opatření bude nutné dorešit v pozemkových úpravách.

[84] V Textové části odůvodnění II.A územního plánu, části II.3. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, subkapitole *Komplexní pozemkové úpravy* (str. 11), odpůrce poukázal na skutečnost, že v době zpracování návrhu územního plánu obce Němčičky byly zahájeny komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Němčičky u Hustopečí. V době pořizování územního plánu byl představen teprve koncept Plánu společných zařízení. Vzhledem k fázi komplexních pozemkových úprav nebylo možné všechna navržená společná zařízení jednoznačně umístit a zakreslit do výkresové části územního plánu. Poté odpůrce uvedl body, podle nichž byl koncept Plánu společných zařízení zapracován do územního plánu, a to mimo jiné, že bylo-li protierozní opatření navrženo v místech, kde se nabízí více variant řešení, byla v územním plánu vymezena plocha s nutnými protierozními úpravami, do územního plánu byly zakresleny stávající i navržené interakční prvky, a do textové části územního plánu byl zapracován doporučující požadavek na zatravnění ploch vinic a sadů. Naopak úpravy ÚSES navržené v rámci územního plánu budou zapracovány do plánu společných zařízení.

[85] Vymezení protierozních opatření pak v Textové části odůvodnění II.A územního plánu vyplývá též z části II.3. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, kapitoly II.3.16. *Odůvodnění vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření* (str. 36 – 38), z části II.6. *Odůvodnění předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa*, kapitoly II.6.1. *Důsledky na zemědělský půdní fond*, subkapitoly *Hydrologické a odtokové poměry, protierozní opatření* (str. 50), a subkapitoly *Odnětí zemědělské půdy, zdůvodnění a popis záborů*, pasáže *Nezastavěné plochy, územní systém ekologické stability a protierozní opatření* (str. 66, 67).

[86] Pro posouzení tohoto návrhového bodu je podstatné v první řadě zdůraznit, že při přezkumu územního plánu není úkolem (a ani v možnostech) soudu stanovit míru

dostatečnosti či nedostatečnosti v územním plánu vymezených protierozních opatření. Z Textové části I.A i z Textové části odůvodnění II.A územního plánu je patrné, že odpůrce, resp. pořizovatel věnoval otázce protierozních opatření dostatečnou pozornost. Na tomto místě je však nutno uvést, že vymezení protierozních opatření pro ochranu půdního fondu je primárně úkolem pozemkových úprav prováděných na základě zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů [viz např. § 4 odst. 1, či zejména § 9 odst. 8 písm. b) tohoto zákona]. V daném případě byl územní plán pořizován v období probíhajících komplexních pozemkových úprav v katastrálním území Němčičky u Hustopečí. Orgán územního plánování vycházel při pořizování územního plánu z tehdy dostupných podkladů, zejména konceptu Plánu společných zařízení. Tato skutečnost je ostatně v obou textových částech územního plánu konstatována. V Textové části I.A územního plánu je pak výslovně uvedeno, že protierozní opatření bude nutno dorešit v pozemkových úpravách. Jestliže by takové případné úpravy neodpovídaly územnímu plánu, musely by se v něm následně projevit formou jeho změny.

[87] Pokud tedy jde o posouzení návrhových bodů týkajících se vztahu protierozních opatření a ploch Z09a a Z09b, nutno uzavřít, že soud neshledal pochybení odpůrce, pokud tento v lokalitě Špígle vyznačil dva odvodňovací příkopy [jako veřejně prospěšná opatření (VPO) V13 a V19 - viz Textová část I.A územního plánu, část I.H. *Vymezení veřejně prospěšných staveb, opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci*, kapitola *Veřejně prospěšné stavby a opatření – vyvlastnění* (str. 32), Textová část odůvodnění části II.3. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, kapitola II.3.16. *Odůvodnění vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření* (str. 36, 37), a Koordinační výkres č. II.01], ale zejména pokud plochu zahrnující lokality Špígle a Bočky vyznačil jako území s nutnými protierozními úpravami, jak je patrné z Koordinačního výkresu č. II.01, čímž mimo jiné stanovil, že toto erozně ohrožené území bude nutno řešit podrobnější dokumentací. Tím je současně zajištěno, že následně přijatá protierozní opatření v této oblasti budou v souladu s územním plánem.

[88] Mezi návrhové body týkající se vymezení plochy Z09 (Z09a, Z09b) pak spadají i některé z bodů zařazených do části III.B návrhu. V prvním z nich navrhovatel poukázal na skutečnost, že prodloužením zastavitelné plochy Z09a o lokalitu Z09b se zastavitelné území dostává do bezprostřední blízkosti lokality NATURA 2000 Velký Kuntínov, což je v rozporu s právními předpisy ochrany přírody a krajiny.

[89] K této námitce je nutno uvést, že ze samotných právních předpisů ochrany přírody a krajiny (zde zejména § 45a - § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) neplyne zákaz vymezovat zastavitelné plochy do blízkosti (tedy do jakési „ochranné zóny“) ptačích oblastí a evropsky významných lokalit zařazených do soustavy NATURA 2000. Pokud jde o evropsky významné lokality, kterou je i lokalita Kuntínov (CZ0624101), tyto jsou podle zákona obecně chráněny před poškozováním, ničením a narušením celistvosti (§ 45b odst. 1, § 45c odst. 2, § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny). Zákon též obsahuje podmínky pro vydávání povolení, souhlasů, kladných stanovisek nebo výjimek ze zákazů (§ 45g zákona o ochraně přírody a krajiny), a stanoví povinnost hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na tyto lokality (§ 45h, § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny).

[90] V daném případě orgán ochrany přírody - Krajský úřad Jihomoravského kraje (konkrétně jeho odbor životního prostředí) v koordinovaném stanovisku ze dne 24. 2. 2010, č. j. JMK 16301/2010, k návrhu zadání územního plánu obce Němčičky vyloučil významný vliv tohoto návrhu na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významných

lokalit nebo ptačích oblastí soustavy NATURA 2000. Tento svůj závěr odůvodnil (podle názoru soudu dostatečně) tím, že „*hodnocený návrh sice řeší území, ve kterém se nachází evropsky významná lokalita Kuntínov (CZ0624101) tato lokalita je však v zadání zařazena jako limit, který bude plně respektován. Za tohoto předpokladu lze konstatovat, že záměr svou lokalizací zcela mimo území prvků soustavy Natura 2000 a svou věcnou povahou nemá potenciál způsobit přímé, nepřímé či sekundární vlivy na jejich celistvost a příznivý stav předmětů ochrany. [...]*“.

[91] V koordinovaném stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20. 12. 2010, č. j. JMK 161519/2010, k návrhu územního plánu obce Němčičky, orgán ochrany přírody konstatoval, že „*na základě předchozího vyloučení významného vlivu zadání tohoto ÚP na soustavu Natura 2000, nemá k návrhu další připomínky*“.

[92] V rozhodnutí o námitkách se odpůrce s námitkou navrhovatele, že návrh územního plánu v rozporu se zájmy ochrany přírody a krajiny prodlužuje lokalitu Z09 do bezprostřední blízkosti lokality NATURA 2000, vypořádal nepřezkoumatelným způsobem. Uvedl pouze, že „*[d]otčenými orgány byla tato plocha odsouhlasena a nejeví se jako problematická*“. Na posouzení věci však tato částečná nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách nemohla mít vliv, jednak vzhledem k tomu, že sama tato námitka byla vzhledem k odůvodněnému stanovisku orgánu ochrany přírody materiálně neopodstatněná, ale zejména vzhledem k tomu, že vymezení plochy Zo9b v územním plánu obce Němčičky bylo zrušeno z jiných důvodů uvedených výše. Plocha Z09a pak s lokalitou NATURA 2000 nesousedí.

[93] Navrhovatel dále namítl, že výstavba je v plochách Z09a a Z09b umožněna udělením výjimky pro výstavbu ze vzdálenosti 50 m na 25 m od okraje lesa, přičemž není specifikováno, na základě jaké a kým vydané výjimky se připouští výstavba v blízkosti lesa; zákonné podmínky pro udělení takové výjimky nebyly splněny.

[94] V tomto případě orgán státní správy lesů (Městský úřad Hustopeče) v koordinovaném stanovisku k návrhu zadání územního plánu obce Němčičky ze dne 12. 3. 2010, zn. reg/269/10/382/17, uvedl, že „*[j]e nutné postupovat tak, aby nedocházelo k ohrožování, nebo poškozování lesů případně i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od kraje lesa. Případně, dojde-li k dotčení lesních pozemků, nebo pozemků do vzdálenosti 50 m od kraje lesa, je nutné postupovat v souladu s ustanovením § 14 lesního zákona*“.

[95] V koordinovaném stanovisku Městského úřadu Hustopeče k návrhu územního plánu obce Němčičky ze dne 31. 12. 2010, zn. reg/269/10/382/71, pak orgán státní správy lesů pouze zopakoval, že „*[v] případě dotčení pozemků určených k plnění funkcí lesa, případně i dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od kraje lesa, je nutné postupovat dle ustanovení § 14 lesního zákona*“.

[96] V Textové části odůvodnění II.A územního plánu, části II.6. *Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa*, kapitole II.6.2. *Důsledky na pozemky určené k plnění funkce lesa podle zvláštních předpisů* (str. 70), odpůrce k problematice uvedl pouze, že „*[n]ávrh územního plánu nevyvolává nároky na zábor pozemků určených k plnění funkce lesa*“.

[97] V rozhodnutí o námitkách odpůrce k obsahově shodné námitce stručně poukázal na to, že „*[u]dělení výjimky z ochranného pásma lesa se stanoví až v navazujících řízeních (viz lesní zákon) ke konkrétní stavbě*“.

[98] V Textové části I.A územního plánu, části I.C. *Urbanistická koncepce*, kapitole I.C.3. *Plochy bydlení* (str. 8), odpůrce ve vztahu k plochám BR Z09a a Z09b jako jedno z opatření a specifických podmínek pro využití plochy uvedl: „Na základě výjimky udělené dotčeným orgánem se připouští výstavba v blízkosti lesa s tím, že minimální vzdálenost jakýchkoliv staveb od sousedících lesních pozemků bude činit nejméně 25 m.“

[99] Tento návrhový bod není důvodný. Navrhovatel ve své argumentaci zřejmě vychází pouze ze znění § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), podle něhož dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

[100] Toto ustanovení však na proces pořizování územního plánu nedopadá, jak správně, byť stručně, uvedl odpůrce. Pro postavení orgánů státní správy lesů coby dotčených orgánů chránících veřejné zájmy v řízeních a postupech dle stavebního zákona je vedle ustanovení lesního zákona (viz níže) podstatný § 4 odst. 2 stavebního zákona, který stanoví nejen povinnost součinnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů s dotčenými orgány, ale současně i vymezuje výstupy, jimiž dotčené orgány hájí veřejné zájmy v jejich působnosti. Těmito výstupy jsou pro účely vydání rozhodnutí dle stavebního zákona *závazná stanoviska* [§ 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a pro účely postupů dle stavebního zákona, které nejsou správním řízením, *stanoviska* [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Postupem dle stavebního zákona, který není správním řízením, je i postup při vydávání opatření obecné povahy, tedy i územního plánu.

[101] Jak plyne z § 9 správního řádu, za správní řízení je možno považovat pouze takový postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

[102] Opatření obecné povahy však není rozhodnutím (§ 171 správního řádu) a postup při jeho vydání, který lze z hlediska obecné terminologie samozřejmě též označit za „řízení vedené správním orgánem“ (sám správní řád tak ostatně činí v § 172 odst. 3), je stanoven subsidiárně v části šesté (§ 171 - § 174) správního řádu a není tak správním řízením ve smyslu části druhé správního řádu.

[103] Tomu ostatně odpovídá i sám stavební zákon, který výslovně v § 4 odst. 2 písm. b) uvádí, že stanoviska vydávaná pro postupy dle stavebního zákona, které nejsou správním řízením, jsou závazným podkladem pro opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona.

[104] Uvedenému členění výstupů dotčených orgánů podle typu „řízení“ dle stavebního zákona ale odpovídá i úprava v lesním zákoně. Podle jeho § 48 odst. 2 písm. b) obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují *stanoviska* k územně plánovací dokumentaci, pokud není příslušný kraj nebo ministerstvo, podle písmene c) pak vydávají souhlas (tedy *závazné stanovisko*) k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, pokud není příslušný kraj, a souhlas k vydání rozhodnutí

o umístění stavby nebo využití území do 50 m od okraje lesa (§ 14 odst. 2). Obdobně § 48a odst. 2 písm. a), b) a c) lesního zákona odlišuje působnost krajského úřadu na jedné straně pro účely uplatňování stanovisek k územně plánovací dokumentaci, a na druhé straně k vydávání souhlasů k vydání územních rozhodnutí, tedy k vydávání závazných stanovisek pro účely správního řízení dle stavebního zákona. Též z § 58 odst. 2 lesního zákona lze dovodit, že k územně plánovací dokumentaci vydávají orgány státní správy lesa „pouhá“ stanoviska a nikoli souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona.

[105] Nutno dodat, že shodný režim stanoví např. i § 5 odst. 2, 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu – k územně plánovací dokumentaci uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska, k územním rozhodnutím nebo územním souhlasům, jimiž má být dotčen zemědělský půdní fond, vydávají souhlas ve formě závazného stanoviska.

[106] Odpůrce tedy nebyl povinen vyžadovat již v rámci pořizování územního plánu souhlas orgánu státní správy lesa k vymezení zastavitelné plochy Z09 (Z09a, Z09b) v blízkosti lesa, resp. na pozemcích v ochranném pásmu (50 m) lesa. Pro účely postupu při vydávání územního plánu stačilo, že odpůrce umožnil tomuto dotčenému orgánu uplatnit stanovisko a připomínky.

[107] Podmínku pro využití plochy, kterou odpůrce zakotvil do Textové části I.A územního plánu k plochám BR Z09a, Z09b, si pak dle názoru soudu navrhovatel jen nesprávně vyložil (byť soud uznává, že tato podmínka mohla být odpůrcem vyjádřena srozumitelněji či přesněji). Tato podmínka neznámá, že orgán státní správy lesa již paušálně udělil výjimku, kterou by připustil výstavbu v blízkosti lesa s minimální vzdáleností 25 m od jeho hranice, tomu ostatně neodpovídají ani listiny založené ve správním spisu. Naopak, odpůrce tímto opatřením upozornil budoucí stavebníky či investory na blízkost lesa a na povinnost stanovenou jim v § 14 odst. 2 lesního zákona. Zároveň přitom předjímal možnost, že v navazujících řízeních (dle stavebního zákona) orgán státní správy lesa bude souhlasit se stavební činností v ochranném pásmu lesa, a proto do územního plánu sám zakotvil nepřekročitelný limit, že jakákoli stavba musí být od sousedících lesních pozemků vzdálena minimálně 25 m.

VI.b

K ostatním návrhovým bodům

[108] Dále se soud zabýval návrhovými body, u nichž navrhovatel netvrdil přímé dotčení na hmotných právech (vzhledem k obsahu těchto bodů by šlo dovodit pouze nekonkretizované a nepřímé dotčení navrhovatele coby občana obce Němčičky na právu na příznivé životní prostředí). Jak uvedeno již výše, zákonodárce nekoncipoval návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části jako žalobu podávanou ve veřejném zájmu, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. Z tohoto důvodu se soud při přezkumu opatření obecné povahy na základě těchto návrhových bodů zaměřil zejména na dodržení procedury a zachování procesních práv navrhovatele odpůrcem.

[109] Navrhovatel tak namítl, že územní plán dostatečně neřeší otázku starých ekologických zátěží, jestliže konstatuje, že skládky jsou rekultivovány. Přitom údaj od Městského úřadu Hustopeče neodpovídá skutečnosti, zejména pokud jde o rozsah skládek zakreslených ve výkresové části územního plánu. Dodal, že do výčtu starých ekologických zátěží nebyla zahrnuta jím specifikovaná vodní plocha jako následek těžby ropy v 70. letech v severní části katastru.

[110] V rozhodnutí o námitkách odpůrce k obsahově shodné (byť širěji pojaté) námitce navrhovatele mimo jiné uvedl, že „[s]taré ekologické zátěže a skládky byly převzaty z údajů MěÚ Hustopeče - OŽP a Geofond, jejich poloha byla zakreslena do katastrální mapy. Většina zátěží je zarostlá, nebo na nich probíhá zemědělská výroba. Na plochách skládek jsou v ÚP navrženy plochy NS smíšené nezastavěného území - rekultivace. [...]“.

[111] Textová část I.A územního plánu obsahuje v části I.D. *Koncepce veřejné infrastruktury*, kapitole I.D.2. *Technická infrastruktura*, subkapitole *Nakládání s odpady*, pasáží *Staré zátěže (skládky) v katastru obce* (str. 15), stručný popis těchto zátěží („*Velké Pavlovice - Němčičky - východní okraj k. ú. - rekultivovaná; Němčičky - Nad Puclejtý - východní okraj k. ú. - rekultivovaná; Pod Puclejtý - rekultivovaná, výsadba; Puclejtý - neoficiálně rekultivovaná, zatravněná; Šumberky - probíhá neoficiální rekultivace*“). Dále se uvádí, že „[s]taré zátěže (skládky) jsou zakresleny v grafické části ÚP. Všechny evidované skládky jsou rekultivované nebo na nich probíhá rekultivace. Kvalita a účinnost rekultivace bude posouzena v navazujících řízeních. V ÚP na těchto plochách byla navržena plocha smíšená nezastavěného území.“ Obecné podmínky pro využití ploch smíšených nezastavěného území (NS) byly určeny v části I.F. *Stanovení podmínek pro využití ploch*, kapitole I.F.2. *Podmínky pro využití ploch* (str. 29).

[112] V Textové části odůvodnění II.A územního plánu, části II.3. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*, kapitole II.3.11. *Doprava a technické vybavení*, subkapitole *Nakládání s odpady*, pasáží *Staré zátěže (skládky) v katastru obce* (str. 31, 32), je uveden poněkud podrobnější popis některých evidovaných starých ekologických zátěží, odpovídající jejich popisu v Textové části I.A územního plánu. Nad rámec Textové části I.A územního plánu je pak uvedeno, z jakých zdrojů odpůrce při vymezování starých ekologických zátěží - ploch NS 42 až NS 46 - čerpal, totiž z územně analytických podkladů obce s rozšířenou působností Hustopeče (zátěže Velké Pavlovice - Němčičky a Nad Puclejtý) a z informací odboru životního prostředí Městského úřadu Hustopeče (zátěže Pod Puclejtý, Puclejtý a Šumberky).

[113] Z Textové části I.A i z Textové části odůvodnění II.A územního plánu je patrné, že odpůrce, resp. pořizovatel se otázkou starých ekologických zátěží (skládek) zabýval. Je zřejmé, že orgán územního plánování vycházel při pořizování územního plánu z dostupných podkladů, jimiž byly zejména územně analytické podklady obce s rozšířenou působností Hustopeče (zde popsané staré ekologické zátěže odpovídají zátěžím evidovaným bývalou Českou geologickou službou - Geofondem, nyní Systémem evidence kontaminovaných míst) a informace Městského úřadu Hustopeče podané v jeho koordinovaném stanovisku k návrhu zadání územního plánu obce Němčičky ze dne 12. 3. 2010, zn. reg/269/10/382/17.

[114] Navrhovatel přitom neuvedl, že by vymezením ploch starých ekologických zátěží v souladu s tím, jak jsou evidovány, byl dotčen na právech. Současně ani nekonkretizoval, v čem jejich rozsah zakreslený ve výkresové části územního plánu neodpovídá skutečnosti. Vzhledem k tomu, že ani příslušné dotčené orgány [a to zejména dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)] k vymezení ploch starých ekologických zátěží v napadeném opatření obecné povahy neměly připomínek, shledal soud tento návrhový bod nedůvodným. Přes tento závěr však nelze než doporučit, aby odpůrce (a v rámci aktualizace územně analytických podkladů též úřad územního plánování) leckdy opomíjeným otázkám starých ekologických zátěží do budoucna věnoval ve spolupráci s dotčenými orgány dostatečnou pozornost, prověřoval stav evidovaných lokalit a případně se řádně zabýval podněty osob ohledně jiných kontaminovaných míst.

[115] Navrhovatel též poukázal na to, že u rušených lokálních biokoridorů, které nemají návaznost na další prvky územního systému ekologické stability v sousedních katastrálních územích, není dokladováno, zda je tato úprava v souladu s platnými územními plány sousedních obcí.

[116] V rozhodnutí o námitkách odpůrce k této námitce navrhovatele konstatoval, že projektantka územního systému ekologické stability Ing. Suchomelová „prověřila návaznost v sousedních k. ú. a dle průzkumů navrhla úpravu ÚSES“.

[117] Textová část I.A územního plánu, část I.E. *Koncepce uspořádání krajiny*, kapitola I.E.3. *Územní systém ekologické stability*, subkapitola *Místní systém ekologické stability* (str. 17), stejně jako Textová část odůvodnění II.A územního plánu, část II.4 *Důsledky na udržitelný rozvoj území*, subkapitol *Územní systém ekologické stability*, pasáž *Posouzení změn prvků ÚSES* (str. 42), obsahuje podrobný popis rušených lokálních biokoridorů, z něhož je patrné, že se projektant územního systému ekologické stability musel zabývat návazností těchto biokoridorů na biokoridory vymezené v sousedních katastrálních územích. Zda je tato úprava v souladu s územními plány sousedních obcí ve správním spisu sice „dokladováno“ není, jak se domáhá navrhovatel, na druhou stranu ani on sám konkrétně neuvedl, že by takový rozpor nastal.

[118] V tomto případě je tak pro soud podstatné, že k vymezení lokálních biokoridorů neměl v rámci pořizování územního plánu připomínek jak orgán ochrany přírody (Městský úřad Hustopeče v koordinovaném stanovisku k návrhu územního plánu obce Němčičky ze dne 31. 12. 2010, zn. reg/269/10/382/71, se změnami ve vymezení místního územního systému ekologické stability a zejména se zrušením některých jeho částí souhlasil za podmínky, že byly zpracovány autorizovaným projektantem územních systémů ekologické stability), tak dotčené orgány územního plánování sousedních obvodů (město Velké Pavlovice výslovně konstatovalo, že k návrhu územního plánu obce Němčičky nemá připomínek, obce Boleradice, Bořetice, Horní Bojanovice, Morkůvky a Kobylí se k návrhu nevyjádřily a vzaly ho tak na vědomí), tedy orgány, v jejichž působnosti je i posouzení navrhovatelem vznesené problematiky. Námitka navrhovatele je tak nedůvodná.

[119] Namítl-li pak navrhovatel, že v územním plánu není odůvodněno, z jakého důvodu je nadregionální biokoridor vymezen parametry regionálního biokoridoru, tj. šířkou 40 m, což je v rozporu s obecně závaznými právními předpisy ochrany přírody, jedná se o námitku lichou.

[120] V první řadě je nutno uvést, že minimální šířka biokoridorů, tedy ani biokoridorů nadregionálních není obecně závaznými právními předpisy stanovena. V praxi bývá tato šířka upravena pouze metodickými stanovisky příslušného ústředního orgánu státní správy (Ministerstva životního prostředí). Dostatečné odůvodnění stanovené šířky nadregionálního biokoridoru (K158) souladné se zmíněnými metodickými pokyny pak územní plán obsahuje v Textové části odůvodnění II.A, části II.4. *Důsledky na udržitelný rozvoj území*, subkapitole *Územní systém ekologické stability*, bodu *Posouzení změn prvků ÚSES* (strana 42), kde odpůrce konstatoval, že „nadregionální biokoridor je vymezen pouze osou a ochranným pásmem, v generelu ÚSES s ním nebylo počítáno vůbec. Pro účely územního plánu jsme jej vymezili s parametry regionálního biokoridoru, tj. šířkou 40 m, a vymezili jsme jeho vedení na parcely“, a dále v bodu *Elementy nadregionálního ÚSES* (strana 43) této subkapitoly, kde odpůrce uvedl: „V ÚTP jsou nadregionální biokoridory složeny z os a ochranných zón těchto os. Osa nadregionálního biokoridoru je přitom chápána jako celý nadregionální biokoridor v dřívějším pojetí (s šířkovými parametry biokoridoru regionálního) a ochranná zóna osy jako

oboustranně přiléhající území o šíři až 2 km na každou stranu od osy, v němž je uplatňován zvýšený zájem příslušného orgánu ochrany přírody pro podporu koridorového efektu.“

VII. Závěr

[121] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán návrhovými body, dospěl k závěru o částečné úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení, která založila aktivní žalobní legitimaci navrhovatele, byla alespoň zčásti pravdivá. Shledal, že Územní plán obce Němčičky nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem, neboť v rozporu se stavebním zákonem nedošlo k řádnému vyhodnocení potřeby vymezení (nových) zastavitelných ploch. V souladu se zásadami proporcionality, zdrženlivosti a kontinuity územně plánovací dokumentace, a vzhledem k obsahu návrhových bodů a míře dotčení navrhovatele na právech, však soud shledal, že předmětná procesní vada je důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze v části týkající se vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech (BR) Z09b. V souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. soud předmětnou část napadeného opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku. V ostatních otázkách navrhovatel na svých právech zkrácen nebyl. Proto soud ve zbytku návrh zamítl.

VIII. Náhrada nákladů řízení

[122] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 5 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci částečný úspěch, proto mu soud přiznal vůči odpůrci právo na náhradu poměrné části nákladů. Tento poměr pak soud vzhledem k obsahu a úspěšnosti jednotlivých návrhových bodů stanovil na 60%. Vynaložené náklady navrhovatel přes výzvu nijak nespecifikoval, soud tedy vycházel z obsahu spisu. Z něj jako jediný náklad vyplývá zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Z těchto důvodů soud navrhovateli vůči odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 3 000 Kč a určil k jejímu zaplacení přiměřenou lhůtu. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, nemá tak právo na náhradu nákladů. Ostatně tato osoba se ani náhrady nákladů řízení nedomáhala.

P o u č e n í : 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 29. května 2012

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
členka senátu
(předsedkyni senátu JUDr. Janě Jedličkové
zanikla funkce soudkyně dnem 31. 5. 2012)