



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Petra Pospíšila, soudkyně Lenky Bahýřové a soudce Martina Kopy ve věci

navrhovatele: **A. Š.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Lukášem Klicperou
sídlem Uruguayská 380/17, 120 00 Praha

proti
odpůrkyni: **obec Lipovec**
sídlem Lipovec 200, PSČ 679 15

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Lipovec, schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 2/11/ZO na zasedání konaném dne 12. 12. 2023

takto:

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Navrhovatel se domáhá toho, aby soud zrušil opatření obecné povahy – Územní plán Lipovec, schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 2/11/ZO na zasedání konaném dne 12. 12. 2023 (dále též „napadené OOP“ nebo „územní plán“).
- 2. Navrhovatel vlastní v katastrálním území L. u B. pozemky zapsané na LV č. XA, včetně pozemků parc. č. st. XB, XC, XD, XE, XF, a parc. č. XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO (dále též „výrobní pozemky navrhovatele“), jež jsou v územním plánu zařazeny do plochy F.10. HU-PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – SMÍŠENÉ VÝROBNÍ

VŠEOBECNÉ (dále též „plocha HU“). Na těchto pozemcích navrhovatel provozuje zemědělskou výrobu a skladování, což je přípustným využitím pozemků v ploše HU.

3. Zároveň ale plochy HU mají v územním plánu podmíněně přípustné využití pro nové provozy zemědělské výroby, které mohou být umístěny na pozemcích v ploše HU *za podmínky, že nebudou exhalacemi, hlukem a zápachem negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení*. A to je důvod, pro který navrhovatel proti územnímu plánu brojí. V předchozím územním plánu obce Lipovec byly totiž překážkou pro nové zemědělské provozy výroby pouze takové imise, které nad míru přípustnou narušovaly ostatní funkce v území, případně byly v rozporu s platnými předpisy. Navrhovatel tedy spatřuje zkrácení svých práv v tom, že regulace nastavená novým územním plánem znemožňuje rozšíření jeho podnikání na vymezených pozemcích o nové provozy zemědělské výroby.
4. Ve stejném katastrálním území je navrhovatel též vlastníkem pozemků parc. č. XL, XM, XN a XO (dále též „zemědělské pozemky navrhovatele“), které jsou v územním plánu zařazeny do ploch F.14. MU.z – PLOCHY SMÍŠENÉ NEZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ-ZEMĚDĚLSTVÍ EXTENZIVNÍ. S tímto funkčním využitím rovněž není spokojen.
5. Nezákonnost územního plánu navrhovatel spatřuje v jeho vnitřní rozpornosti, neurčitosti, nedostatečném odůvodnění, rozporu se zásadami územního rozvoje, disproporcionalitě, a rovněž ve vadách v procesu přijímání, k čemuž poskytl podrobnější argumentaci (viz dále).
6. Soud neměl pochybnosti o splnění podmínek řízení. Návrh byl podán včas a navrhovatel je k jeho podání legitimován. Bylo tak možné přistoupit k jeho věcnému projednání. Soud tak učinil bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)]. Účastníci řízení jednání nepožadovali a soud neshledal jeho konání nezbytným.
7. Za účelem přehlednosti odůvodnění je rozsudek strukturován tak, že po shrnutí obecných východisek soudního přezkumu územních plánů jsou jednotlivé návrhové body tematicky seřazeny a vypořádány dle logické posloupnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy (námitky procesního charakteru předchází námitkám hmotněprávním). Při posouzení zákonnosti napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Argumenty navrhovatele a reakce odpůrkyně soud v rámci jednotlivých částí odůvodnění předradil vlastnímu hodnocení. Vzhledem k tomu, že všechny nemovitosti, jichž se projednávaná věc týká, se nacházejí v katastrálním území L. u B., soud dále v textu již nebude označení tohoto katastrálního území, vyjma nezbytných citací, uvádět.

II. Posouzení věci samé

II. a) Soudní přezkum územních plánů – obecná východiska

8. Při přezkumu územních plánů je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Nejedná-li se tedy o vady, k nimž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, rozsah a zaměření přezkumné činnosti se odvíjí od návrhových bodů, resp. návrhové argumentace.
9. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je stanoven právní úpravou [zejména stavebním zákonem, v tomto případě ještě zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“), a jeho prováděcími předpisy] a soud k námitkám navrhovatele ověřuje, zda se tento proces odehrál v zákonných mezích, zda výsledek tohoto procesu z hlediska svého obsahu není v rozporu s hmotným právem, a zda případná

omezení dotčených osob (jednotlivců), jež z přijatého opatření obecné povahy plynou, nejsou nepřiměřená vzhledem k přínosům územně plánovací dokumentace pro veřejný zájem.

10. Obecně platí, že stěžejním úkolem soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu těchto aktů vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele (jednotlivce) by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování [viz rozsudky Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS].
11. Je totiž nutno respektovat, že přijatý územní plán (či jeho změna) je projevem práva na samosprávu. Představuje společenskou dohodu o využití území, do níž se promítají vzájemně konkurující zájmy, soukromé i veřejné. A obec má (samozřejmě v rámci zákona) široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu (stanovování způsobu využití jednotlivých ploch, resp. pozemků) zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými. Na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).
12. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, vychází ustálená judikaturní praxe, že v případě zásahu do věcných (vlastnických) práv soud posuzuje, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nesplnění některé z uvedených podmínek bude zpravidla důvodem pro zrušení územního plánu v té části, která s dotýčným zásahem souvisí. Není však úkolem soudu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru anebo nikoli. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. došlo-li k nepřiměřeným dopadům do práv jednotlivých osob (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, či recentní rozsudek téhož soudu ze dne 27. 2. 2025, č. j. 4 As 255/2024-46).

II. b) Nekonání opakovaného veřejného projednání

Argumentace navrhovatele

13. Podle navrhovatele mělo v průběhu projednávání územního plánu dojít k opakovanému veřejnému projednání, a to po úpravě návrhu územního plánu na základě veřejného projednání. K tomu však nedošlo. K této námitce navrhovatel teprve v replice k vyjádření odpůrkyně upřesnil, že v návrhu územního plánu, který byl předmětem veřejného projednání, byl pozemek parc. č. 1141/1 ve vlastnictví navrhovatele zařazen do plochy PU-PLOCHY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ-VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VŠEOBECNÁ. Proti zařazení pozemku do plochy PU podal navrhovatel dne 3. 7. 2023 námitky, jimž bylo dle slov pořizovatele částečně vyhověno způsobem, kdy tento pozemek bude zařazen do stabilizovaných ploch dopravy silniční DS (s. 125 odůvodnění územního

plánu). Navrhovatel se však zařazení tohoto pozemku do této plochy nedomáhal. Tuto změnu podle něho nelze považovat za nepodstatnou, neboť jí došlo ke značnému omezení využití uvedeného pozemku. Změnou územního plánu nebylo vyhověno podstatě námitky navrhovatele a navrhovatel jí byl významně dotčen na svém vlastnickém právu.

Argumentace odpůrkyně

14. Dle odpůrkyně ze znění § 53 odst. 2 stavebního zákona účinného v době projednávání (zákon č. 183/2006 Sb.) plyne, že opakované veřejné projednání územního plánu se vyhláší, pokud dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu. Protože v daném případě nedošlo k žádné podstatné úpravě návrhu územního plánu, k vyhlášení opakovaného veřejného projednání nebyl důvod. Na repliku navrhovatele, v níž byl tento návrhový bod konkretizován, pak již odpůrkyně ve stanovené lhůtě ani později nereagovala.

Hodnocení soudu

15. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona se musí konat opakované veřejné projednání návrhu územního plánu, pokud dojde na základě veřejného projednání k jeho *podstatné úpravě*. V takovém případě stanoví právní úprava před opakovaným veřejným projednáním specifický postup – pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny za účelem zjištění, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně jakým způsobem stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání.
16. „Podstatná úprava“ je neurčitý právní pojem a stavební zákon jej nedefinuje. Obecně lze však podstatnou úpravou územního plánu rozumět takovou úpravu či změnu územního plánu, která nově ovlivňuje veřejné zájmy (a je na místě, aby se k této změně vyjádřil dotčený orgán), která se podstatně nově dotýká práv osob, jež mohou uplatnit námitky, případně takovou podstatnou změnu návrhu řešení územně plánovací regulace, k níž se nemohla vyjádřit veřejnost [srov. Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 272; a judikaturu NSS – např. rozsudky ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, či ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012-140). Posouzení, zda se jedná o podstatnou úpravu návrhu, je nutno provést ve vztahu k celkovému obsahu napadeného opatření obecné povahy, přičemž pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, není třeba opakované projednání návrhu (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 7. 2014, č. j. 9 AOs 3/2013-31, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, či ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85).
17. Pozemek parc. č. XP ve vlastnictví navrhovatele byl v návrhu územního plánu zařazen do zastavěného území, do ploch veřejných prostranství PU. Navrhovatel s takovým zařazením nesouhlasil, což ve své námitce ze dne 3. 7. 2023 odůvodnil tím, že pozemky parc. č. XQ, XR a XS mají přístup ze silnice. Považoval to za závažný zásah do svých vlastnických práv a nesouhlasil s tím, aby se jednalo o účelovou komunikaci.
18. V napadeném opatření obecné povahy je tato námitka vypořádána následovně:
 „Pozemek parc. č. XP v k. ú. L. u B. je dle návrhu ÚP zařazen do zastavěného území jako pozemek veřejného prostranství PU. Dle zjištění situace v místě se však jedná o účelovou komunikaci navazující na zastavěné území, užívané zejména k přístupu na pozemky nezastavěného území, z větší části této

komunikace nejsou zajištěny žádné vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území. K hasičské zbrojnici a bytovým domům je zajištěn vjezd ze silnice II. třídy, nikoliv z této účelové komunikace. Pouze jeho jihozápadní část navazující na pozemek parc. č. XT je užívána jako příjezdová komunikace k rodinným domům č. p. 323, 148, 278 a 15. Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona se do zastavěného území mimo jiné zahrnují pozemní komunikace nebo její části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území. Tuto podmínku však splňuje pouze část komunikace na pozemku parc. č. XP v k. ú. L. u B. Na základě konzultace pořizovatele s určeným zastupitelem bude tedy námitce částečně vyhověno níže uvedeným způsobem:

Do zastavěného území bude zařazena pouze jeho jihozápadní část, v místě napojení na účelovou komunikaci zajišťující přístup k rodinným domům č. p. 323, 148, 278 a 15, tato část bude ponechána v plochách veřejných prostranství PU. Zbývající část pozemku bude vyřazena ze zastavěného území v rozsahu, v jeho severovýchodní části, po pozemek parc. č. XU v k. ú. L. u B. a společnou hranici pozemků parc. č. XN a XM oba v k. ú. L. u B. a v jihozápadní části po pozemek parc. č. XT v k. ú. L. u B. Zároveň bude změněno jeho využití z plochy veřejných prostranství PU na plochy dopravy silniční DS, obdobně jako mají jiné účelové komunikace mimo zastavěné území. Mimo zastavěné území se plochy veřejných prostranství nevymezují.

Potvrzení skutečného stavu využití pozemků není podstatnou úpravou návrhu ÚP Lipovec, kterou by bylo nutné opakovaně projednávat, neboť nejsou v tomto případě dotčeny zájmy dalších vlastníků.“

19. V návaznosti na uplatněnou námitku navrhovatele tedy došlo ve vztahu k pozemku parc. č. XP ke změnám v jeho plánovaném využití, a to takovým způsobem, že oproti původnímu návrhu byla část pozemku ponechána v plochách veřejných prostranství (PU) a část byla zařazena do ploch dopravní infrastruktury (DS).
20. Soud vyhodnotil povahu úpravy návrhu územního plánu a dospěl k závěru, že se nejednalo o takovou podstatnou úpravu, jež by vyžadovala konání opakovaného veřejného projednání. Předně nelze mít za to, že by touto úpravou došlo ke změně charakteru přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech. Jedná se o *změnu využití části jednoho pozemku* za situace, kdy byl navrhovatel z návrhu územního plánu seznámen s tím, že tento pozemek má být začleněn do ploch veřejných prostranství (PU), jejichž hlavním využitím je dle územního plánu „*zajištění bezpečného přístupu k ostatním plochám s rozdílným způsobem využití v zastavěném území a zastavitelných plochách*“. V těchto plochách územní plán počítá s jejich veřejně přístupným využitím různého charakteru.
21. Je pravdou, že oproti původnímu návrhu územního plánu došlo ke změně části funkčního využití pozemku parc. č. XP, a to z původně navrhované plochy veřejných prostranství (PU) na plochu dopravní infrastruktury (DS). A navrhovatel má rovněž pravdu v tom, že na podstatě věci, tj. učinit z předmětného pozemku plochu určenou mj. pro naplnění veřejné komunikační potřeby, se nic nezměnilo. Plochy DS totiž dle územního plánu mají primárně sloužit k zajištění obsluhy území dopravní infrastrukturou. Nelze tedy z pohledu navrhovatele hovořit o tom, že by jeho námitce bylo vyhověno. To ale neznamená, že byly splněny podmínky pro konání opakovaného projednání.
22. Úprava územního plánu ve vztahu k využití pozemku parc. č. XP nezměnila podstatu navrhované regulace (naplnění veřejné komunikační potřeby), pouze ji v určitém ohledu omezila. V tomto směru to pro navrhovatele nebyla neočekávaná či zásadní změna návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2014, č. j. 9 AOs 3/2013-31). Nelze tedy přisvědčit námitce navrhovatele, že s ohledem na tuto úpravu funkčního využití pozemku parc. č. XP se mělo opětovně konat jeho veřejné projednání.

*II. c) Změna podmínek využití výrobních pozemků navrhovatele**Argumentace navrhovatele*

23. Navrhovatel uvedl, že v procesu přijímání územního plánu vznesl námitku, podle které zařazení jeho výrobních pozemků do ploch HU znemožňuje rozšiřovat nemovitosti v jeho vlastnictví pro účely zemědělské výroby nebo skladování a činnost zaměřenou na živočišnou výrobu. Navrhoval, aby jeho výrobní pozemky byly zařazeny do plochy VZ – PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – VÝROBA ZEMĚDĚLSKÁ A LESNICKÁ. Ostatně tento způsob koexistence plochy HU a plochy VZ vedle sebe připouští územní plán ve výrobním areálu na severovýchodě obce. Této námitce však nebylo vyhověno, aniž by to bylo řádně odůvodněno.
24. Ve změně podmínek využití svých výrobních pozemků spatřuje také vnitřní rozpor. V plochách HU jsou jako přípustné využití pozemků uvedeny stavby a zařízení pro zemědělskou výrobu a skladování, přičemž ale zároveň jsou nové provozy zemědělské výroby přípustné, pouze pokud nebudou exhalacemi, hlukem a zápachem negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení.
25. Dle územního plánu je současně přípustné na pozemcích v plochách HU umístit sběrná místa komunálního odpadu a sběrný dvůr a kompostér. S těmito provozy je rovněž nevyhnutelně spojen zápach, hluk a exhalace, které mohou negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení. Územní plán na rozdíl od nových provozů zemědělské výroby nijak nepodmiňuje nová sběrná místa komunálního odpadu, sběrné dvory či kompostéry absencí exhalací, hluku a zápachu, které by mohly negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení.
26. Podpora provozů skladování a zpracování odpadu na úkor zemědělské výroby podle navrhovatele odporuje urbanistickému charakteru prostředí obce Lipovec a tím je v rozporu se zásadami, na kterých územní plán stojí. V územním plánu není vysvětleno, jak faktické zastavení jakéhokoli rozvoje zemědělské výroby v ploše HU na úkor dalšího neomezeného přípustného využití (zpracování odpadů a lehké výroby) chrání urbanistický charakter prostředí.
27. Upozadění převážně zemědělského charakteru výroby v obci na úkor provozů zpracování odpadu je rovněž v rozporu s nadřazenou územně-plánovací dokumentací. Navrhovatel uvedl, že podle Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ve znění Aktualizací 1 a 2 („ZÚR JMK“), mají být vytvářeny územní podmínky pro podporu plánování venkovských území a oblastí zejména s ohledem na možnosti rozvoje primárního sektoru, ochranu kvalitní zemědělské půdy a ekologickou funkci krajiny (s. 4 ZÚR JMK). Zemědělství jakožto primární sektor je však v územním plánu vytlačováno na úkor sekundárního sektoru hospodářství. Podle ZÚR JMK je dále požadavkem na využití tohoto území zachování stávajícího zemědělského charakteru území (s. 189 ZÚR JMK, obec Lipovec spadá do Jedovnického krajinného celku).
28. Územní plán je podle navrhovatele diskriminační a disproporcionální, pokud téměř jakýkoli nový zemědělský provoz bude fakticky nemožné do dané plochy umístit, neboť hluk, zápach či jiná exhalace bude vždy (byť v malé míře) negativně ovlivňovat blízkou zástavbu bydlení, která se v okolí pozemků navrhovatele nachází, přičemž naopak provozy pro skladování a zpracování odpadu tímto způsobem omezeny nejsou. To podle navrhovatele povede k tomu, že vlastníci zemědělské výroby v těchto plochách nebudou moci činit do budoucna žádné hospodářské změny v oblasti zemědělské výroby (např. rekonstruovat, stavebně upravovat a přizpůsobovat aktuálním potřebám). Z hlediska zemědělské výroby je

variabilita využití těchto ploch iluzorní, ve srovnání s podnikáním v oblasti odpadu, kompostování, lehké výroby apod., které rovněž produkuje imise (např. kompostér produkuje zápach).

29. Nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva spatřuje navrhovatel též ve zmenšení maximální intenzity zástavby na 40 % v ploše HU oproti přechozímu územnímu plánu, podle kterého maximální zastavěná plocha tvořila 50 % pozemku. Nepřiměřený je také zásah spočívající v omezení výškové regulace, kdy podle předchozího územního plánu mohly být na těchto pozemcích umístěny až dvoupodlažní stavby za splnění podmínek souladu s okolní zástavbou, přičemž na pozemcích navrhovatele se dvoupodlažní budovy nacházejí. Dle současného územního plánu lze však na pozemcích navrhovatele umístit pouze stavby o jednom nadzemním podlaží („NP“) s podkrovím.
30. Výše uvedené regulativy (intenzita zástavby a její výšková regulace) tak ve své kombinaci nepřiměřeně omezují podnikání navrhovatele na jeho nemovitostech, neboť zamezují jeho rozvoji. Tato omezení jsou dle navrhovatele nedostatečně odůvodněna. Pokud se zde přitom dvoupodlažní budovy již nacházejí, rozporovaný regulativ není způsobilý splnit účel ochrany krajinného rázu.

Argumentace odpůrkyně

31. Odpůrkyně odmítla tvrzení o nedostatečném vypořádání námítky týkající se výrobních pozemků navrhovatele s tím, že plocha HU-PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – SMÍŠENÉ VÝROBNÍ VŠEOBECNÉ obsahuje přípustné využití i podmíněně přípustné využití stejné jako plocha VZ-PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ-VÝROBA ZEMĚDĚLSKÁ A LESNICKÁ, pouze s rozdílem tohoto ustanovení (podmínky): „Nové provozy zemědělské výroby za podmínky že: Nebudou exhalacemi, hlukem a zápachem negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení.“
32. Znění tohoto ustanovení bylo určeno na základě zadání územního plánu a územně analytických podkladů. Pokud by projektant vymezil plochu navrhovatele jako VZ, tak by do podmínek plochy musel na základě zadání územního plánu tuto podmínku dodat. U ploch VZ tam zmíněná podmínka není proto, že plochy VZ jsou daleko od stávající obytné zástavby.
33. Odpůrkyně dále uvedla, že územní plán koncepčně navazuje na předchozí územně plánovací dokumentaci, ta však pro návrh nového územního plánu není nijak právně závazná. Plochy se vymezují nově, stejně tak se regulace navrhuje nově. Jedná se o standardní postup při tvorbě návrhu územního plánu. Soulad územního plánu podléhá kontrole pořizovatele, tj. stavebního úřadu (Městský úřad Blansko), který žádný rozpor územního plánu se zákonem neshledal.
34. Výrobní pozemky navrhovatele byly do plochy HU zařazeny na základě definice ploch s rozdílným způsobem využití dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, účinné v době zpracování územního plánu, dále na základě odbornosti zpracovatele územního plánu, stávajícího využití plochy a konečně na základě způsobu evidence budov (na ní umístěných) v katastru nemovitostí. Dále byla vzata v úvahu problematika vznikajících brownfieldů, a proto se dle metodických doporučení takové plochy vymezují co nejvariabilněji, tedy jako smíšené, aby mohlo jejich využití lépe čelit hospodářským změnám v delším časovém horizontu. Takovéto vymezení ploch v území je v souladu s úkoly územního plánování a s Politikou územního rozvoje České republiky.

35. Územní plán nezamezuje navrhovateli na ploše HU provoz stávající zemědělské výroby a skladování. Stávající práva navrhovatele nejsou nijak omezena. Pokud žádá o nová práva, tak územní plán stanovuje podmínku, za kterých jsou připuštěna. Tato podmínka je v územním plánu zařazena na základě zadání, kde je v bodě 2.1.1 uveden požadavek na odstranění nebo omezení závad, mezi nimiž je uvedena zátěž území ze zemědělského areálu, která vyplývá z územně analytických podkladů, zejména z problémů určených k řešení v územně plánovací dokumentaci a z doplňujících průzkumů a rozborů z územně analytických podkladů. Tento požadavek je oprávněný, neboť územní plánování musí chránit stávající zástavbu bydlení. Nelze upřednostnit zájem jednoho člověka nad zájmy druhých.
36. Územní plán neznemožňuje navrhovateli rozšiřovat podnikání v ploše HU. Vzhledem k blízkosti stávající zástavby bydlení však musí navrhovatel zvolit takovou technologii provozu či staveb, aby splnil stanovenou podmínku danou územním plánem, tedy aby negativně neovlivnil tuto stávající zástavbu bydlení exhalacemi, hlukem a zápachem.
37. Územní plán nemůže být vnitřně rozporný, neboť se jedná o koncepční dokument, na základě kterého se přímo nevydává stavební povolení či územní rozhodnutí (dnes rozhodnutí o povolení záměru). U takového typu dokumentů je běžné, že i když plocha připouští určitý způsob využití, tak v konkrétním místě některý bod z přípustného využití nelze zrealizovat. Při případném stavebním řízení by ostatně projekt musel respektovat obecně platné předpisy, a tedy i dostat souhlasné stanovisko např. od příslušné hygienické stanice. Jistě je však rozdíl v zátěži okolí exhalacemi, hlukem a zápachem u sběrného dvora anebo u chovu prasat či skotu. Nutno též brát v úvahu, že plocha HU má rozlohu přes 6 ha.
38. Na novou výstavbu není právní nárok. Navrhovatel tedy není napadenými regulativy územního plánu krácen na svých právech ani diskriminován. Naopak, nebýt těchto regulativů, byli by na svých právech kráceni obyvatelé stávající obytné zástavby, kteří ji budovali v době, kdy ještě případné záměry navrhovatele na rozšíření podnikání na jeho pozemcích nebyly známy, a tudíž ani nemohla být podána žádná žádost o stavební povolení nebo územní rozhodnutí k rozšíření jeho podnikatelských aktivit.
39. Na základě odbornosti projektanta je v územním plánu definován urbanistický charakter prostředí (urbanistická struktura obce) jako struktura daná vnitřním uspořádáním a vzájemnými vztahy jednotlivých složek, které vytvářejí dlouhodobě se vyvíjející prostorový subsystém společenského systému tvořený především funkčními a stavebními soubory a jejich vzájemnými vztahy. Územní plán ho svými regulativy chrání a rozvíjí.
40. K úpravě podmínek intenzity zástavby a výškové regulaci došlo proto, že v současné legislativě je kladen větší důraz na ochranu krajinného rázu. Od vzniku předchozího územního plánu uplynulo více než 20 let a mezitím došlo k legislativním změnám i vývoji v územním plánování. Z těchto důvodů se obec rozhodla pro pořízení nového územního plánu, a ne pouze jeho změny. Z logiky věci tedy nelze předpokládat, že nový územní plán bude totožný s územním plánem původním. Výška zástavby je stanovena na základě odbornosti a kompetence zpracovatele a slouží k ochraně krajinného rázu.
41. K zadání územního plánu uplatnilo připomínku také Povodí Moravy, s. p., které požadovalo: „*U ploch bydlení, občanské vybavenosti i u ploch výroby a skladování je nutno stanovit zastavitelnost návrhových ploch v hodnotě max. 40 % (vč. zpevněných ploch) pro možnost řešení hospodaření s dešťovou vodou*“. Tento požadavek dle zkušeností zpracovatele územního plánu často ve svých stanoviscích uvádí rovněž Krajský úřad Jihomoravského

kraje, Odbor životního prostředí, právě z důvodu dosažení strategických cílů při hospodaření s dešťovou vodou stanovených „Akčním plánem hospodaření se srážkovými vodami v urbanizovaných územích“. Z těchto důvodů je podmínka stanovena i v územním plánu.

Hodnocení soudu

42. Nejprve se soud zabýval tím, zda byla námitka navrhovatele ze dne 3. 7. 2023 proti návrhu územního plánu ve vztahu k jeho výrobním pozemkům dostatečně vypořádána. Odůvodnění rozhodnutí o námitce zahrnuje tuto podstatnou argumentaci:

„Vzhledem k aktuálnímu využití bývalého zemědělského areálu, který zahrnuje provozy jak průmyslové, tak i zemědělské výroby, projektant ÚP areál zařadil do ploch všeobecných, ve kterých je přípustná jak lehká průmyslová výroba, tak i zemědělská výroba. Podle výroku kapitoly F.10. „Plochy výroby a skladování“ v tabulce ploch HU se jedná o plochy určené pro činnosti, děje a zařízení související s provozem průmyslových areálů pro lehkou výrobu a plochy určené pro činnosti, děje a zařízení související s provozem zemědělských a lesnických areálů. Pod zemědělskou výrobu spadá jak rostlinná výroba, tak i živočišná výroba. Činnosti uváděné v podání –zemědělská výroba, rostlinná výroba a živočišná výroba je tedy možné i nadále provozovat bez nutnosti změny podmínek využití a nutnosti zařazení předmětných pozemků do ploch VZ – výroba zemědělská a lesnická. Na základě konzultace pořizovatele s určeným zastupitelem budou podmínky plochy HU ponechány v podobě, která byla předložena k veřejnému projednání.“

43. Rozhodnutí o námitce se vypořádává s podstatou námitkové argumentace a odůvodnění tohoto rozhodnutí tak lze považovat s ohledem na obsah vznesené námítky (nesouhlas se zařazením výrobních pozemků navrhovatele do ploch HU a požadavek na funkční využití, které by odpovídalo aktuálnímu účelu – zemědělská výroba, skladování, živočišná výroba, konkrétně jako ploch VZ) za dostatečné. Pokud jsou teprve v návrhu předloženém soudu vznášeny nové argumenty, odpůrkyni nelze důvodně vytýkat jejich nevypořádání v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.
44. Ze zadání územního plánu (kapitola 2.1.1. Požadavky na odstranění nebo omezení závad) vychází požadavek na to, aby nebyla navrhována „obytná zástavba v blízkosti zemědělských areálů s chovem hospodářských zvířat a v blízkosti průmyslových areálů, případně stanovit intenzitu využití těchto areálů“ (s. 14). Obdobně je zde (s. 15) formulován požadavek na omezení podmínek využití „ve stávajících zemědělských areálech v blízkosti obytné zástavby, tak aby co nejméně svým provozem (exhalacemi), hlukem a zápachem negativně neovlivňovala bydlení, případně navrhnout jejich budoucí přestavbu“. Zařazení výrobních pozemků navrhovatele, které jsou umístěny v blízkosti obytné zástavby, do ploch HU těmto požadavkům odpovídá, jak je patrné z nastavených podmínek využití těchto ploch.
45. Hlavním využitím ploch HU jsou činnosti, děje a zařízení související „s provozem průmyslových areálů pro lehkou výrobu“ a „zemědělských a lesnických areálů“. Přípustným využitím jsou mj. pozemky staveb a zařízení pro zemědělskou a lesnickou výrobu a skladování. Zařazení výrobních pozemků navrhovatele do ploch HU tedy nebrání stávající zemědělské výrobě, přípustné jsou všechny její způsoby (tj. včetně rostlinné a živočišné výroby). Stávající podnikatelské aktivity navrhovatele jakožto podnikatele v zemědělství tedy nebudou v důsledku zařazení jeho výrobních pozemků do ploch HU omezeny. Podmíněně přípustné využití se týká pouze nových provozů zemědělské výroby, které lze v plochách HU umístit za podmínky, že „nebudou exhalacemi, hlukem a zápachem negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení“. Tato podmínka odpovídá shora citovaným požadavkům zadání územního plánu, neboť výrobní pozemky navrhovatele jsou stávajícím zemědělským areálem, který se nachází v blízkosti obytné zástavby.

46. Navrhovatelí lze přisvědčit v tom, že za takto nastavených podmínek využití jeho výrobních pozemků bude případné umístění nových provozů zemědělské výroby (zejména výroby živočišné) obtížné. Zemědělská výroba je totiž téměř vždy spojena s vedlejšími efekty v podobě exhalací, hluku či zápachu. Na druhou stranu to však není ani vyloučeno, byť by to mohlo klást na další případný rozvoj podnikání navrhovatele zvýšené ekonomické výdaje (např. na zavedení nových technologií). Současně také nelze odhlížet od existence takových provozů zemědělské činnosti, které mají z hlediska uvedených vedlejších efektů na okolí minimální vliv (např. pěstování stromů nebo ovocných kultur, chov hmyzu či pěstování hub).
47. Současně nelze mít *a priori* za vnitřně rozporné (s požadavkem na eliminaci nových zdrojů exhalací, hluku a zápachu v plochách HU) přípustné umístění sběrného dvora či kompostéru, a to bez dalších podmínek. Sběrný dvůr sám o sobě exhalace neprodukuje, ale záleží samozřejmě na způsobu provozu. Vedlejší negativní vlivy (hluk, zápach) mohou být dány i u sběrného dvora např. v důsledku dopravy či zpracování odpadu. Pokud je sběrný dvůr dobře organizovaný (s dostatečným odvozem odpadu, odděleným bioodpadem a kontrolou nebezpečných látek), jeho dopady na okolí mohou být minimální. Ve srovnání se zemědělskou výrobou je tedy sběrný dvůr zpravidla méně rušivý, odlišení v rámci podmínek využití ploch HU má tedy jisté opodstatnění. To obecně platí i pro kompostér (nebude-li se jednat o nějakou průmyslovou kompostárnu).
48. Odpůrkyni tak lze přisvědčit v tom, že z hlediska potenciálních vedlejších efektů na stávající zástavbu bydlení je podstatný rozdíl mezi provozem zemědělské (živočišné) výroby a sběrným dvorem (kompostérem). Nelze odhlížet ani od obecných podmínek pro stavby umísťované na plochy s rozdílným způsobem využití (s. 13–14 napadeného územního plánu), mj. podmínek týkajících se ochrany před hlukem, kterou musí splňovat všechny provoz. Ve stanovených podmínkách využití ploch HU tedy nelze objektivně spatřovat takový rozpor, jaký zde vidí navrhovatel.
49. Navrhovatel dále namítl rozpor podmínek funkčního využití jeho výrobních pozemků, které umožňují umístění sběrného dvora a kompostéru (za jiných podmínek než umístění nových provozů zemědělské výroby), se zásadami územního plánu, resp. s urbanistickým charakterem prostředí obce. Není zřejmé, v čem navrhovatel konkrétně spatřuje rozpor s urbanistickým charakterem prostředí obce, tj. jejím aktuálním urbanistickým řešením. Není ani zjevné, že by vymezení podmínek funkčního využití ploch HU bylo v rozporu s urbanistickou koncepcí obce, jak je vymezena v textové části územního plánu (část C.1 Urbanistická koncepce):
- „Urbanistická koncepce stanovuje prioritu respektovat urbanistickou strukturu obce a krajinný ráz. Veškeré navržené plochy doplňují tuto strukturu a zlepšují kvalitu stávajícího bydlení. Je zachována kontinuita dosavadního vývoje obce. Urbanistická koncepce stanovuje prioritu kompaktního rozvoje, aby zabránila negativnímu trendu suburbanizace a fragmentace krajiny, to znamená zásadu rozvoje nové zástavby převážně v prolukách zastavěného území a v bezprostřední návaznosti na zastavěné území. Územní plán stanovuje podmínky prostorového uspořádání, včetně rámcových podmínek ochrany krajinného rázu.“
50. Z podmínek pro využití ploch HU nelze usuzovat na to, že by byl zemědělský charakter výroby v obci upozadován ve prospěch provozů zpracování odpadu, jak navrhovatel tvrdí. Jedná se pouze o jedno z přípustných využití, nikoli o využití preferované. Zemědělská výroba je na výrobních pozemcích navrhovatele i nadále zachována, a to minimálně ve stávajícím rozsahu. Nelze vyloučit ani stavební úpravy či rekonstrukce v rámci hospodářských změn v oblasti zemědělské výroby, jak navrhovatel namítl.

51. Nelze mít ani za to, že by podmínky využití ploch HU byly stanoveny v rozporu se ZÚR JMK. Navrhovatelem citovaná část ZÚR JMK stanoví pravidlo pro využití venkovských oblastí tak, aby byl umožněn rozvoj zemědělství a dalších odvětví primárního sektoru, aby se chránila kvalitní zemědělská půda a byla zachována ekologická rovnováha krajiny. V plochách HU se připouští zemědělská výroba (společně s výrobou jiného charakteru), ale s ohledem na blízkost těchto ploch k obytné zástavbě je zde (v souladu se zadáním návrhu územního plánu) zohledněn též jiný zájem, a sice zájem na pokojném užívání pozemků v obytné zástavbě. K další argumentaci navrhovatele poukazující na rozpor územního plánu se ZÚR JMK postačí podotknout, že ani krajský úřad, který jako nadřízený orgán vydává stanovisko k návrhu územního plánu, neměl k tomuto návrhu z hlediska zajištění koordinace území s ohledem na širší územní vztahy a z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem připomínky.
52. Za situace, kdy soud k námitkám navrhovatele neshledal nezákonnost územního plánu ve vztahu k regulaci využití jeho výrobních pozemků, mohl přistoupit k posouzení otázky přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele v důsledku stanovení podmínek využití ploch HU, konkrétně tedy a) omezení nových provozů zemědělské výroby, b) stanovení výškové regulace [max. 1 NP + podkroví] a c) stanovení maximální intenzity zástavby 40 %.
53. Přitom soud postupoval podle třístupňového testu proporcionality (viz např. bod 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06, či bod 27 nálezu ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15, srov. též bod 78 rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111), který sestává z následujících kroků posouzení: 1. test vhodnosti – zda opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného legitimního cíle; 2. test potřebnosti – zda sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva; a 3. test proporcionality v užším smyslu – zda je zásah přiměřený, tedy zda je závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle.
54. Cílem opatření v podobě regulace nových zemědělských provozů byla snaha do budoucna omezit nové zdroje negativních vlivů (exhalace, hluk a zápach) na nedalekou obytnou zástavbu. Jedná se bezpochyby o cíl legitimní a pokud jde o první krok testu (vhodnost), napadeným opatřením jej může být dosaženo.
55. Pokud jde o druhý krok testu (potřebnost), nelze mít za to, že by jinými, méně omezujícími prostředky, mohlo dojít k naplnění sledovaného cíle. Novým zemědělským provozům jsou kladeny podmínky, za kterých je možné je do území umístit. Bez této regulace by však dalším negativním jevům (nad rámec jevů, které již na výrobních pozemcích navrhovatele existují) zabráněno nebylo. Nutno přitom zdůraznit, že ani navrhovatel neuváděl jiný prostředek, který by do jeho práv zasahoval méně, ale současně by umožnil naplnění sledovaného cíle.
56. Opatření ob stojí i ve třetím kroku testu, jímž je vážení hodnot stojících v kolizi. Pokud pro vážení ve vztahu k navrhovateli použijeme míru zásahu do jeho vlastnického práva na škále „nepatrný – mírný – podstatný – závažný – extrémní“, pak má soud za to, že se jedná o omezení spíše mírného stupně. Navrhovatel bude mít možnost své výrobní pozemky využívat ve stejném rozsahu jako dosud, v potenciálním ohrožení jsou pouze nové zemědělské provozny. Není současně zcela vyloučena realizace nových zemědělských provozů, jakkoli bude vyžadováno naplnění omezujících podmínek. Navrhovatel současně netvrdil ani nedoložil, že by se nejednalo pouze o zmaření potenciálních budoucích aktivit (šancí na další rozvoj podnikání v zemědělství), přičemž zároveň nepředstavil jakékoli reálné

(schválené) záměry či projekty na svých výrobních pozemcích, jež by měly být touto změnou již zmařeny.

57. Oproti mírnému zásahu do práv navrhovatele pak stojí dle soudu přinejmenším podstatný zájem majitelů a uživatelů obytné zástavby v blízkosti výrobních pozemků navrhovatele na tom, aby nedocházelo k dalšímu navyšování nežádoucích vedlejších vlivů ze zemědělského způsobu užívání předmětných pozemků. Tento veřejný zájem obyvatel dotčené části obce převáží nad dalším (navíc toliko potenciálním) rozvojem zemědělského podnikání navrhovatele, pokud by nebylo možné jej oprostit od vymezených negativních vedlejších vlivů. A v takovém případě jde o přiměřený zásah do práva navrhovatele.
58. Přijatý závěr obстоjí i ve světle nesouhlasu navrhovatele se stanovenou intenzitou zástavby a výškovou regulací. V rámci ploch HU se dle územního plánu jedná o podmínky týkající se prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu. Soud neshledává k toliko obecnému tvrzení navrhovatele o zásahu do jeho vlastnického práva zjevný nepoměr mezi tímto zásahem a uvedenou regulací. Ta se týká budoucího využití předmětných pozemků, není tedy rozhodné, zda již na těchto pozemcích některé budovy převyšující maximálně jedno nadzemní podlaží a podkroví stojí, jak uváděl navrhovatel. Zájem na ochraně krajinného rázu je zájmem legitimním a stejně jako zájem na ochraně hospodaření s vodou (ten byl formulován již v zadání územního plánu) v posuzované věci převáží nad zájmem navrhovatele na případné intenzivnější zástavbě jeho výrobních pozemků, resp. případném umístění zástavby s výškou přesahující stanovenou mez.
59. Nutno dodat, že navrhovateli nesvědčilo legitimní očekávání, že nikdy nebude ve způsobu využívání svých pozemků územním plánem jakkoli omezen. Územní plánování je fakticky kontinuální proces, způsob a podmínky využívání území podléhají změnám v čase, v návaznosti na řadu různých skutečností, potřeb a požadavků komunity (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Stanovit funkční využití území či případná omezení vztahující se k využívání tohoto území například právě prostřednictvím výškové regulace či intenzity zástavby a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62). Bylo by tomu tak právě v situaci, kdy by byl na místě závěr o nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele. Takový nepřiměřený zásah, jemuž by bylo na místě poskytnout soudní ochranu, však soud v tomto případě neshledal.

II. d) Změna funkčního využití zemědělských pozemků navrhovatele

Argumentace navrhovatele

60. Navrhovatel již proti návrhu územního plánu namítal, že funkční zařazení jeho zemědělských pozemků neodpovídá využití těchto pozemků a omezuje jej v jejich budoucím využívání. Této námitce však dle jeho názoru nebylo bez řádného odůvodnění vyhověno.
61. V plochách F.14. MU.z - PLOCHY SMÍŠENÉ NEZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ - ZEMĚDĚLSTVÍ EXTENZIVNÍ, lze podle územního plánu provozovat zemědělství extenzivní. Má jít o plochy určené pro činnosti, děje a zařízení související s neintenzivním hospodařením na zemědělské půdě, přispívající ke stabilizaci ekologické rovnováhy v území. V územním plánu jsou rovněž vymezené plochy F.12. AU-PLOCHY ZEMĚDĚLSKÉ - ZEMĚDĚLSKÉ VŠEOBECNÉ, které jsou charakterizovány jako plochy určené pro činnosti, děje a zařízení související s intenzivním hospodařením na zemědělské půdě.

Územní plán ale již nedefinuje ani blíže nevymezuje používané pojmy extenzivní a intenzivní zemědělství a je tak dle navrhovatele značně neurčitý.

62. Navrhovateli se jeví (jak uvedl v návaznosti na vyjádření odpůrkyně k návrhu, viz níže), že k zajištění „mozaikovitosti“ na pozemcích parc. č. XL, XM, XN a XO by spíše přispívaly plochy intenzivního zemědělství, které operuje na malé zemědělské ploše. Protierozní a protipovodňová opatření jsou umožněna jako přípustné využití i v plochách AU, ve kterých by podle navrhovatele měly být zařazeny i uvedené pozemky v jeho vlastnictví.
63. Funkční regulaci svých zemědělských pozemků dle územního plánu považuje navrhovatel rovněž za nepřiměřenou. Pokud navrhovatel vychází z obecné definice intenzivního a extenzivního zemědělství, tak extenzivní zemědělství využívá rozlehlé plochy, přičemž nevyhovující podmínky jsou kompenzovány velikostí obdělávaného pozemku. Opakem je pak intenzivní zemědělství, které se snaží o co největší zisk na malé ploše. S intenzivním zemědělstvím se lze setkávat tam, kde není dost místa pro rozlehlá pole.
64. Zemědělské pozemky navrhovatele tvoří rozlehlá pole. Ze zemědělského hlediska se jedná o menší ornou půdu ohraničenou ze tří stran zastavěným územím. Drtivá většina orné půdy v okolí obce Lipovec tvoří rozlehlá pole, přičemž ale spadá do ploch F.12. AU-PLOCHY ZEMĚDĚLSKÉ – ZEMĚDĚLSKÉ VŠEOBECNÉ.
65. Dle územního plánu jsou tak rozlehlá pole v rozporu s výše uvedenými obecnými definicemi v režimu intenzivního zemědělství, zatímco obdělávané pozemky o menší rozloze se nachází v plochách extenzivního zemědělství. Zemědělské pozemky navrhovatele o menší rozloze se tak nachází v plochách extenzivního zemědělství, čímž je navrhovatel zkrácen na svém právu usilovat o co největší zisk na malé obdělávané ploše (prostřednictvím intenzivního zemědělství), neboť dle předchozího územního plánu se zemědělské pozemky navrhovatele řadily do ploch orné půdy bez omezení, které představuje extenzivní zemědělství. Současný územní plán tak nelogicky a disproportionalně omezuje zemědělskou činnost navrhovatele.

Argumentace odpůrkyně

66. Co se týká zemědělských pozemků navrhovatele, dle odpůrkyně navrhovatel nevyužil zákonem dané možnosti své dotazy položit na veřejném projednání územního plánu, kde mu mohlo být to, co nyní namítá, zdůvodněno. Pořizovatel zajistil ve spolupráci s fyzickou osobou, oprávněnou podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě, výklad územně plánovací dokumentace. Navrhovatel taktéž ne všechny své připomínky uplatnil ve stanovené lhůtě pro podání námitek a připomínek.
67. K námitce týkající se absence definic pojmů odpůrkyně uvedla, že pojem „zemědělství extenzivní“ používá změnová vyhláška č. 418/2022 Sb., účinná v době vydávání územního plánu. Proto není nutné tento pojem v územním plánu definovat. Definice uvedená v legislativě má absolutní přednost před jakoukoliv jinou definicí.
68. Pozemky parc. č. XL, XM, XN a XO (zemědělské pozemky navrhovatele) byly v územním plánu zařazeny do ploch smíšených nezastavěného území – zemědělství extenzivní (dále jen „MU.z“) zejména z důvodu posílení ekologické rovnováhy v území.
69. Plochy MU.z jsou v územním plánu vymezeny jako jedna ze součástí řady návrhů a opatření vymezených k řešení problémů v krajině a v oblasti životního prostředí. Jedná se např. o požadavky na řešení protierozních a protipovodňových opatření, opatření k zadržení vody v krajině, řešení extravilánových vod, řešení krajinného rázu, zajištění zdravých životních podmínek (snížení prašnosti), zajištění pozvolného přechodu zastavěného území

do krajiny apod. V plochách MU.z jsou přípustná různá opatření a využití, která mohou přispět k „mozaikovitosti“ členění a různým funkcím ploch tak, aby byly naplněny výše uvedené požadavky.

70. Jižní část zastavěného území obce Lipovec se nachází v mírném údolí, které se postupně svažuje k severu. Zastavěné území se nachází na dně tohoto mělkého údolí a je obklopeno zemědělskou půdou uspořádanou do rozsáhlých bloků orné půdy. Odtokové linie z extravilánu se tak soustřeďují do zastavěného území, což může způsobovat obtíže. Z tohoto důvodu bylo cílem při řešení ploch v územním plánu i zohlednění/odstranění tohoto faktu.
71. Dotčené pozemky se nachází v mírném svahu západní expozice a přímo navazují na zastavěné území. Jedná se o svah pod vodojemem, ohraničený na západě a severu zastavěným územím. V jižní části svahu je zastavěné území tvořeno především rodinnými domy se zahradami, které funkci přechodu zastavěného území do krajiny naplňují, a to včetně funkce zadržení extravilánových vod. V této části území jsou vymezeny i plochy zahrad (plochy ZZ), které tuto přechodovou funkci mezi zastavěným územím a krajinou také zajišťují. V severní části svahu, západně od zemědělského areálu, se však v zastavěném území nachází především bytová výstavba bez zeleně nebo zahrad. Proto byla v tomto prostoru vymezena plocha MU.z, která může přispět k zadržení vody v krajině a tím i jejímu zasakování, včetně zadržení extravilánových vod z navazujících svahů.

Hodnocení soudu

72. Navrhovatel v námitce ze dne 3. 7. 2023 proti návrhu územního plánu vznesl požadavek na to, aby pozemky parc. č. XM a XN byly vyřazeny z ploch MU.z – zemědělství extenzivní do ploch AU – zemědělská činnost, neboť to lépe odpovídá využití ploch. Odůvodnění rozhodnutí o námitce zahrnuje tuto podstatnou argumentaci:

„Pozemky parc. č. XM a XN oba v k. ú. L. u B. jsou dle návrhu ÚP zařazeny do ploch smíšených nezastavěného území: zemědělství extenzivní MU.z. Projektant ÚP využití těchto ploch vyhodnotil dle způsobu využití jako plochy využívané převážně k zemědělským účelům, k zemědělské produkci. Jedná se zejména o ornou půdu. Charakteristickým znakem je monofunkčnost využívání (hospodaření převážně na orné půdě). Bližší důvody zařazení těchto ploch nejsou v odůvodnění ÚP uvedeny. Pozemky je možné i nadále užívat dosavadním způsobem využití, tj. orná půda. Na základě konzultace Pořizovatele s určeným zastupitelem budou předmětné pozemky ponechány v plochách smíšených nezastavěného území: zemědělství extenzivní MU.z. Pozemky lze využívat dosavadním způsobem i nadále.“
73. Rozhodnutí o námitce reagovalo na podstatu námitkové argumentace adekvátně. Podrobnější argumentaci proti zařazení zemědělských pozemků do ploch MU.z navrhovatel předestírá teprve v návrhu před soudem. Ani zde tedy nelze odpůrkyni vytýkat nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitce, není úkolem odpůrkyně za jednotlivé dotčené osoby argumentaci domýšlet. Reakce odpůrkyně, že navrhovatel může na svých zemědělských pozemcích hospodařit jako dosud, je tedy zcela dostačující.
74. Pokud navrhovateli v územním plánu chybělo explicitní vysvětlení pojmů „intenzivní“ a „extenzivní“ hospodaření na zemědělské půdě, ještě to nečiní územní plán nesrozumitelným, neurčitým či nejasným. Je pravdou, že územní plán tyto pojmy jasně nedefinuje, ostatně nečiní tak ani platná právní úprava. Podstatným vodítkem je nicméně již vymezení hlavního využití ploch MU.z, kdy je preferováno neintenzivní hospodaření na zemědělské půdě, přispívající „ke stabilizaci ekologické rovnováhy v území“. Jak přitom vyplývá z odborné literatury (viz např. Beus C.E., Dunlap R.E. *Conventional vs. Alternative*

agriculture: the paradigmatic roots of the debate. Rural Sociol. 55, 1990, s. 598-599, dostupné zde: <http://bit.ly/43rdZ9q>, dostupné též v disertační práci Ing. M. F. na téma *Zemědělství v rámci trvale udržitelného rozvoje agrárního sektoru*. Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, 2015), jedním z hlavních rozdílů mezi extenzivním a intenzivním způsobem hospodaření na zemědělské půdě je právě jeho vliv na životní prostředí (přírodu).

75. Z odkazovaných odborných zdrojů lze shrnout, že intenzivní hospodaření na zemědělské půdě vychází z pohledu na vztah mezi člověkem a přírodou, v němž je člověk nadřazen přírodě a příroda je považována za zdroj surovin. Cílem intenzivního hospodaření je maximalizace produkce na jednotku plochy, přičemž se využívají moderní technologie, mechanizace, chemická ochrana proti škůdcům a genetické manipulace s produkčními organismy. Vliv tohoto způsobu hospodaření na krajinu je spíše negativní, neboť je zde vyšší riziko degradace půdy, používání hnojiv může ovlivnit biodiverzitu a kvalitu vody. V případě extenzivního (neintenzivního, alternativního) způsobu hospodaření naopak převládá přesvědčení, že přírodní zákony platné pro biologickou produkci jsou nadřazeny ekonomickým cílům. Klade se zde větší důraz na přirozené procesy, střídání plodin, vliv na přírodní prostředí je šetrnější, bere se ohled na biodiverzitu a dlouhodobou ekologickou rovnováhu.
76. Odpůrkyně v reakci na návrhovou argumentaci podrobně vysvětlila důvody, pro které byly zemědělské pozemky navrhovatele začleněny do ploch MU.z, resp. proč bylo vymezeno toto funkční využití ploch právě v dané lokalitě. Poukázala mj. na požadavek na posílení ekologické rovnováhy v území a na řešení problémů v krajině v oblasti životního prostředí (regulace odtokových poměrů, snaha o zadržení vody v krajině). Toto vysvětlení považuje soud za odpovídající jak obecnému odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v části zahrnující koncepci uspořádání krajiny (s. 115 odůvodnění územního plánu), tak uvedenému vymezení extenzivního způsobu hospodaření na zemědělské půdě.
77. Polemika navrhovatele s vysvětlením odpůrkyně je jistě legitimní, nicméně soudu nepřisluší rozhodovat o tom, jaké funkční využití ploch, na nichž lze zemědělsky hospodařit, má odpůrkyně v konkrétním případě zvolit. Odpůrkyně jednala v zákonných mantinelech, nepřekročila je, ani je nezneužila. Současně soud neshledal, že by zásah do práv navrhovatele, který navrhovatel spatřuje v tom, že na dotčených zemědělských pozemcích by měl hospodařit extenzivním způsobem, tj. takovým způsobem, který bude přispívat k ekologické rovnováze v území, byl nepřiměřený. Tento zásah přitom navrhovatel tvrdí pouze v obecné rovině, aniž by byl např. odhadnut konkrétní dopad do jeho majetkové sféry. Současně lze podotknout, že dotčené zemědělské pozemky představují pouze část pozemků navrhovatele určených mj. k zemědělskému hospodaření, ostatní pozemky navrhovatele, např. rozsáhlý pozemek parc. č. XV, jsou zařazeny do ploch AU. Ani v tomto ohledu tedy soud nevidí potřebu pro zásah do územního plánu.

II. e) Vymezení předkupního práva

Argumentace navrhovatele

78. Navrhovatel rovněž uvedl, že již v průběhu procesu pořízení územního plánu namítal proti vymezení předkupního práva obce k pozemku parc. č. XW. Jeho námitce však nebylo bez řádného odůvodnění vyhověno.
79. Vlastnické právo navrhovatele je vymezením předkupního práva zkráceno, dle předchozího územního plánu předkupní právo vymezeno nebylo. Navrhovatel považuje vymezení

předkupního práva za disproportcionální zásah do jeho vlastnického práva, neboť v územním plánu není blíže konkretizován účel, pro který je předkupní právo vymezeno.

80. Nelze tedy osvědčit, že zájem, pro který bylo předkupní právo vymezeno, převáží nad ústavně chráněným vlastnickým právem navrhovatele (*ad absurdum* by obec mohla územním plánem vymezit předkupní právo na většinu pozemků na jejím území a uvrhnout tak vlastníky do nejistoty).

Argumentace odpůrkyně

81. Podle odpůrkyně se jedná spíše o řešení, které je ve prospěch navrhovatele. Účelem vymezení předkupního práva k danému pozemku je návrh plochy veřejného prostranství tak, aby tato plocha umožňovala zajištění komunikační dostupnosti přilehlé plochy MU.z, kterou tvoří rovněž pozemky ve vlastnictví navrhovatele. Na veřejná prostranství se standardně uplatňuje předkupní právo, v souladu s vyhláškou č. 418/2022 Sb., která zavedla jednotný standard územně plánovací dokumentace.
82. Plocha veřejného prostranství (PU) je v daném místě vymezena tak, aby byl vytvořen prostor pro případné budoucí vybudování přístupové komunikace, přičemž minimální šířka k zajištění budoucího přístupu na přilehlou plochu MU.z je podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, stanovena na 8 metrů. Tím územní plán zajišťuje možnost širšího využití pozemků na přilehlé ploše MU.z. Předmětný pozemek je územním plánem dotčen pouze okrajově a pouze tak, aby byly splněny požadavky platné legislativy.

Hodnocení soudu

83. Proti vymezení předkupního práva na pozemku parc. č. XW v jeho vlastnictví se navrhovatel bránil námitkou, o níž bylo v napadeném opatření obecné povahy rozhodnuto s následujícím odůvodněním:

„Pozemek parc. č. XW v k. ú. L. u B. je částečně dotčen návrhem veřejného prostranství označeného jako PU-P.5, které je zároveň zařazeno do veřejně prospěšných staveb s možností uplatnění předkupního práva označené PP.4. Podle odůvodnění ÚP kapitoly „L.3.3. Vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a ploch sídelní zeleně“ v tabulce pod názvem „Plochy veřejných prostranství“ se jedná o rozšíření stávajícího veřejného prostranství (vymezeného na pozemku parc. č. XU v k. ú. L. u B.) pro obsluhu přestavbové plochy SV P.2. Zbývající část pozemku parc. č. XW v k. ú. L. u B. je zařazena do ploch přestavby SV P.2. Dle katastru nemovitostí má předmětný pozemek druh „orná půda“. Pozemek však není jako orná půda využíván, což je možné ověřit z aktuálního leteckého snímku, větší část pozemku je zpevněna. Jako účelová komunikace je využíván sousední pozemek parc. č. XU v k. ú. L. u B., který je rovněž ve vlastnictví namítajícího a který nesouhlasí s jeho zařazením do ploch veřejných prostranství. Územní plán navrhuje pouze koncepci uspořádání ploch v tomto místě, konkrétní řešení ploch musí být řešeno v podrobnější dokumentaci, ve které, dle konkrétního záměru, bude řešeno nejen dopravní řešení (parkoviště, chodníky, příjezd na pozemek apod.), ale i napojení stavby na technickou infrastrukturu a podrobné řešení uspořádání ploch. Do doby konkretizace záměru a vyřešení vlastnictví mohou být pozemky v místě užívány dosavadním způsobem.“

84. Předkupní právo je institutem, který dává určité osobě (předkupníkovi) právo na přednostní koupi věci, pokud se její vlastník rozhodne ji prodat. Vlastník věci (v tomto případě pozemku) je omezen tím, že pokud by chtěl věc prodat, musí ji nejprve nabídnout předkupníkovi. Předkupník má právo věc koupit za stejných podmínek, za jakých by byla prodána třetí osobě. Pokud předkupník toto právo nevyužije, může vlastník věc prodat komukoli jinému (viz § 2140 občanského zákoníku).
85. Stavební zákon (tj. zákon č. 183/2006 Sb., účinný do 31. 12. 2023), na jehož podkladě byl pořízen územní plán, využití předkupního práva za účelem úpravy vztahů v území

umožňoval v § 101. Podle jeho odstavce 1 *k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má obec nebo kraj anebo stát (dále jen „oprávněná osoba“) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. Dle téhož odstavce osoba oprávněná z předkupního práva podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Předkupní právo podle tohoto zákona vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona (dále jen „povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za podmínek podle tohoto zákona. Odstavec 4 téhož paragrafu pak stanoví, že kupní cena pozemku, popřípadě stavby, se určí znaleckým posudkem ve výši obvyklé ceny podle zvláštního právního předpisu opatřeným oprávněnou osobou; je-li oprávněnou osobou stát, neplatí pro určení výše ceny omezení podle zvláštního právního předpisu. Při ocenění obvyklou cenou se za stejný nebo obdobný majetek v případě nezastavěných pozemků považují pozemky určené pro shodný účel užívání jako veřejně prospěšné stavby nebo veřejná prostranství uvedené v odstavci 1. Je-li cena obvyklá nižší než cena zjištěná podle zvláštního právního předpisu, stanoví se kupní cena ve výši ceny zjištěné.*

86. S ohledem na účel vymezení předkupního práva (předmětný pozemek, resp. jeho část, je dotčen vymezením veřejného prostranství) lze s ohledem na § 101 odst. 1 stavebního zákona konstatovat, že se jednalo o zákonný postup. Rozsah vymezeného předkupního práva odpovídá odůvodněným potřebám. Jeho existence omezuje navrhovatele pouze minimálně, konkrétně pouze v tom, že pokud by chtěl pozemek prodat, musel by jej nabídnout nejprve obci. Pokud by jej obec koupila, navrhovatel by obdržel obvyklou (tržní) kupní cenu, případně kupní cenu zjištěnou dle oceňovacích předpisů (byla-li by vyšší než cena obvyklá). Navrhovatel by tedy nebyl na finančním ohodnocení prodávané věci jakkoli krácen a není uvržen do jakékoli nejistoty. Námitce nepřiměřenosti zásahu do jeho vlastnického práva tedy nelze přisvědčit.
87. Současně je nutno upozornit na to, že nový stavební zákon, tj. zákon č. 283/2021 Sb., se k předkupnímu právu, jež bylo vymezeno v územně plánovací dokumentaci podle dosavadních předpisů, staví v § 327 odst. 2 následovně: *Předkupní právo vymezené v územně plánovací dokumentaci podle dosavadních právních předpisů zaniká účinností změny územního plánu, kterou bylo jeho vymezení vypuštěno nebo nahrazeno vymezením veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření, pro které lze práva k pozemkům vyvlastnit, nejpozději však uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Po zániku předkupního práva zajistí osoba oprávněná z předkupního práva jeho výmaz z katastru nemovitostí. Listinou, na jejímž základě má být právo z katastru nemovitostí vymazáno, je potvrzení o zániku práva podle katastrální vyhlášky.*
88. Platí tedy, že předkupní právo vymezené územním plánem zanikne nejpozději 4 roky od účinnosti nového stavebního zákona. Ve vztahu k § 327 odst. 2 platí datum účinnosti 1. 1. 2024 (viz § 335 zákona č. 283/2021 Sb.). Předkupní právo, vůči němuž navrhovatel brojí, tak zanikne nejpozději ke dni 1. 1. 2027, pokud je odpůrkyně před tímto datem z územního plánu nevypustí, jak vyžaduje § 324 nového stavebního zákona.

III. Závěr a náklady řízení

89. Při přezkumu napadeného OOP soud dospěl k závěru, že námitky navrhovatele neopodstatňují jakýkoli zásah do územního plánu, tím méně pak jeho navrhované zrušení jako celku. Návrh proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
90. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle principu úspěchu ve věci. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože ve věci neměl úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrkyni. Ta ale náhradu nákladů řízení nepožadovala, proto jí ji soud nepřiznal.

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.

Brno 18. března 2025

Petr Pospíšil v. r.
předseda senátu