



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Spolek za zdravé životní prostředí – Vršava, z. s.**, se sídlem Horní Vršava IV 5378, Zlín, zastoupený Mgr. Ing. Jánem Bahýřem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, se sídlem Náměstí Míru 12, Zlín, zastoupené Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, **za účasti:** I) B. S., II) Ing. O. D. a III) B. D., IV) Ing. arch. K. H., a V) Ing. arch. H. H., všichni zastoupeni JUDr. Vladislavem Ševčíkem, advokátem se sídlem Světlov 1166, Zlín, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2018, č. j. 63 A 2/2018 – 105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovateli **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Odpůrce se podanou kasační stížností domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž bylo zrušeno Opatření obecné povahy č. 1/2017 – Změna č. 2 územního plánu Zlína (dále jen „změna č. 2 ÚP Zlína“), schválené zastupitelstvem statutárního města Zlín s účinností ode dne 12. 7. 2017, v části týkající se ploch č. 231, č. 1084 a č. 1079 nacházejících se v lokalitě „Vršava“.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že územní plán Zlína byl schválen jako Opatření obecné povahy č. 1/2011 - Územní plán Zlína (dále jen „ÚP Zlína“) usnesením zastupitelstva města Zlín dne 15. 12. 2011. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2012, č. j. 63 A 3/2012 –

100, byl ÚP Zlína zrušen v části týkající se ploch č. 231, č. 486 a souvisejících ploch č. 525 a č. 1079 nacházejících se v lokalitě „Vršava“. Toto rozhodnutí však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 – 85, publ. pod č. 2903/2013 Sb. NSS, a věc byla vrácena k dalšímu řízení Krajskému soudu v Brně, který následně rozsudkem ze dne 8. 10. 2013, č. j. 63 A 3/2012 – 219, ÚP Zlína opětovně zrušil v části ploch č. 231 a 525 nacházejících se v lokalitě „Vršava“.

[3] Usnesením zastupitelstva statutárního města Zlín č. 111/19Z/2017 byla dne 22. 6. 2017 schválena změna č. 2 ÚP Zlína, jež dle seznamu dílčích změn, které měla řešit, mimo jiné obsahovala také změnu ZM 2.02 vymezující nové zastavitelné plochy BI 231 a BI 1084 v lokalitě Vršava a změnu ZM 2.97, kterou došlo k rozšíření plochy veřejného prostranství P* 1079 v této lokalitě. Dále se v textu odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína nachází také označení změny ZM 2.33, kterou měla být původní plocha BI 231 (zrušená rozsudkem krajského soudu) rozdělena na části BI 231 a BI 1084.

[4] Proti změně č. 2 ÚP Zlína brojil navrhovatel návrhem na zrušení části opatření obecné povahy u Krajského soudu v Brně, který změnu č. 2 ÚP Zlína ve výše uvedeném rozsahu zrušil. Krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že návrh byl podán včas a osobou k tomu oprávněnou. K aktivní legitimaci navrhovatele soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a připomněl, že aktivní procesní legitimace se v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakládá pouhým tvrzením navrhovatele o dotčení na jeho právech, přičemž navrhovatel je spolkem, který dlouhodobě působí v lokalitě Vršava a sdružuje její obyvatele za účelem dosažení příznivého životního prostředí ve Zlíně, zejména ve Vršavě. Navrhovatel dále tvrdil, že změnou č. 2 ÚP Zlína došlo k významnému zásahu do ochrany životního prostředí v lokalitě Vršava, konkrétně k narušení ochrany zemědělské půdy a významnému nárůstu negativních vlivů na kvalitu prostředí, v němž členové navrhovatele (spolku) žijí. Změnou č. 2 ÚP Zlína současně dle navrhovatele dochází k významnému snížení kvality užívání nemovitostí členů spolku a dále byla dotčena jejich práva na příznivé životní prostředí na základě porušení předpisů, které tuto ochranu zaručují. Krajský soud uvedl, že je mu známo, že členové navrhovatele se v minulosti opakovaně účastnili soudního řízení u Krajského soudu v Brně ve věci návrhů na zrušení částí ÚP Zlína a aktivně vystupovali za lokalitu Vršava již v procesu pořizování územního plánu, a tyto osoby krajský soud jmenoval. Aktivita členů navrhovatele je patrná také z jednotlivých námitek a připomínek uvedených v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína. Z předchozí činnosti bylo krajskému soudu také známo, že samotným důvodem založení spolku byla zkušenost obyvatel s procesem pořizování ÚP a vzniklá potřeba ochrany zdravého životního prostředí v lokalitě, kde členové spolku bydlí.

[5] Krajský soud dále při svém rozhodování zohlednil rozsudky správních soudů týkající se přezkoumávané lokality Vršava, a to jak výše uvedené, tak také rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2015, č. j. 63 A 13/2014 – 104, vydaný v související věci. K samotnému přezkumu napadeného opatření krajský soud uvedl, že postupoval dle algoritmu přezkumu opatření obecné povahy modifikovaného dle rozsahu a důvodů daného návrhu.

[6] Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce věrohodně neprokázal ve smyslu § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), ve vztahu k plochám č. 231 a č. 1084, že k zastavění není možné využít plochy v územním plánu pro tento účel již vymezené, ani to, že vymezení nové zastavitelné plochy je potřebné. Navrhovatel přitom již v průběhu pořizování změny č. 2 ÚP Zlína tvrdil, že vymezení nových zastavitelných ploch pro výstavbu rodinných domů je zbytečné, neboť těchto ploch je ve městě dostatek. Krajský soud ve shodě s navrhovatelem odkázal na textovou část odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, dle které odpůrce sám potvrdil, že 90 % zbývajících ploch pro bydlení tvoří plochy pro bydlení individuální. Krajský soud upozornil na to,

pokračování

že zpráva o uplatňování ÚP Zlína, kterou pořizovatel předložil zastupitelstvu v říjnu 2015 před vydáním změny č. 2 ÚP Zlína, podporuje také závěry o možnosti využít již vymezené zastavitelné plochy, neboť za dobu existence ÚP Zlína bylo využito pouze 24 % ploch nově vymezených pro individuální bydlení (BI). Ve Zlíně tak zůstalo nevyužitých přes 130 ha pozemků s tímto funkčním využitím, které ÚP Zlína vymezil. Rovněž příloha č. I ke zprávě o uplatňování ÚP Zlína obsahuje rozsáhlý výčet nevyužitých ploch pro bydlení v rodinných domech, jež pak byl promítnut do přílohy č. III této zprávy označené jako soupis požadavků na prověření redukce zastavitelných ploch, jež cílil především proti plochám BI.

[7] Krajský soud se dále zabýval obsahem části odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína nazvané „Vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch k bydlení“ a dospěl k závěru, že jde o formální vyhodnocení této potřeby, a nikoliv o věrohodné prokázání jednak nemožnosti využít vymezené zastavitelné plochy a jednak potřeby vymezit nové zastavitelné plochy. K prokázání potřebnosti nově zastavitelných ploch užil odpůrce tzv. urbanistickou kalkulačku. Tento krok však dle krajského soudu nepřispěl k větší srozumitelnosti odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína. V roce 2026, stanoveném změnou č. 2 ÚP Zlína jako rok cílový, má dojít k poklesu průměrné zalidněnosti Zlína a také k poklesu průměrné zalidněnosti bytů. I přesto dochází k přibírání dalších zastavitelných ploch. Zatímco ÚP Zlína počítal s výchozím stavem bytů 33 200, změna č. 2 ÚP Zlína počítala k roku 2014 s výchozím počtem jen 31 860 bytů, což představuje 1 340 „zmizelých“ bytů. Přitom obě hodnoty dělí pouze 3 roky. Z předloženého vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch nejsou dle krajského soudu dovoditelné ani další vstupní údaje, jako např. „odpad“ bytů ve Zlíně, a to 70 bytů ročně. Dalším nepodloženým vstupním údajem je např. podíl nových bytů v rodinných domech, jež se zaokrouhluje na 90 %, nebo to, že průměrná velikost pozemku rodinného domu se navýšila o 35 % z 800 m² (v ÚP Zlína) na 1 080 m². Není tedy pravdivé zdůvodnění odpůrce, že jde o navýšení o 20 %. Toto navýšení není nijak zdůvodněno, byť všeobecný trend dle krajského soudu ukazuje spíše na zvyšování poptávky po menších plochách k bydlení s tím, jak roste cena nemovitostí. Naznačené úpravy vstupních údajů vedly k vypočtené hodnotě potřebných 196,7 ha nově zastavitelných ploch pro výstavbu rodinných domů. Tímto nelogickým výčtem předpokladů a vstupních údajů dle krajského soudu nebyla prokázána potřeba nového vymezení zastavitelných ploch, jestliže ÚP Zlína obsahuje i bez nově vymezených lokalit k zástavbě dostatek ploch k pokrytí budoucích potřeb pro zástavbu. ÚP Zlína zmiňoval nepříznivý demografický vývoj a vyliďňování města, přičemž změna č. 2 ÚP Zlína neprokázala potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatel reagoval na nepřesnost či nelogičnost některých vstupních údajů odpůrce již v průběhu pořizování změny č. 2 ÚP Zlína, později i v návrhu na její zrušení, odpůrce však na tyto výtky nijak nereagoval, a to ani ve svém vyjádření v řízení před krajským soudem.

[8] Cíl odpůrce v podobě vytvoření „přiměřené rezervy“ zastavitelných pozemků, resp. vytváření převisu nabídky nad poptávkou v cílovém období shledal krajský soud v rozporu s § 18 stavebního zákona, konkrétně s principy udržitelného rozvoje. Jelikož potřeba vymezení dalších zastavitelných ploch nebyla pregnantně zdůvodněna ani prokázána, pak i možné úvahy odpůrce o potřebě vytvářet přebytek stavebních pozemků pro bydlení lze dle krajského soudu označit za odtržené od reality, stejně tak poukaz na snahu o zabránění růstu cen stavebních pozemků, což je zcela odtrženo od vývoje cen ostatních komodit a nabídky stavebních pozemků v okolních obcích. Přebytek nabídky stavebních pozemků je z výpočtů zjevný v průběhu celého období a k jeho vyrovnání nemůže dojít ani v cílovém roce 2026, neboť je v ÚP Zlína uvažováno stále s 30 % zastavitelných pozemků navíc. Dle krajského soudu nedošlo v rámci změny č. 2 ÚP Zlína k přepočtení nezbytné potřeby zastavitelných ploch, neboť v takovém případě by zdůvodnění postupu odpůrce snahou o vytvoření převisu nabídky stavebních pozemků nad poptávkou s cílem zabránit růstu cen stavebních pozemků bylo zcela nelogické a rozporné s cíli územního plánování a udržitelného rozvoje.

[9] Krajský soud konstatoval, že z postoje odpůrce vyplynulo i vypořádání připomínek navrhovatele, kterým dle krajského soudu nebyla věnována adekvátní pozornost. Za zcela zarážející a odtržený od právní úpravy územního plánování krajský soud označil názor odpůrce na str. 214 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína. Dle krajského soudu svým povinností, které pro něj jako pořizovatele ÚP nebo změny ÚP vyplývají z právních předpisů, odpůrce nedostál. Navíc se zcela vyhnul argumentaci navrhovatele o neprokázání nemožnosti využít jiných již vymezených zastavitelných ploch a o neprokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Bez bližšího odůvodnění odpůrce odmítl tímto postupem poskytnout ochranu zemědělskému půdnímu fondu (dále jen „ZPF“) a nezohledňoval veřejný zájem na ochraně přírodního prostředí v dané lokalitě. Krajský soud upozornil na to, že změnou č. 2 ÚP Zlína vytvořil odpůrce situaci zcela shodnou s tou, kterou v rámci ÚP Zlína dříve krajský soud zrušil.

[10] Krajský soud kritizoval také postup odpůrce, který změnou č. 2 ÚP Zlína rozšířil plochu veřejného prostranství v lokalitě Vršava prostřednictvím plochy P* 1079. Dle krajského soudu je v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína nepravdivě uvedeno, že plocha není nově navrhována, pouze rozšířena. Dle krajského soudu je však evidentní, že s rozšířením prostranství se musí pojit omezení vlastnictví, byť to návrh změny nepřiznává, a také intenzivní využívání prostoru pro dopravní infrastrukturu, jež naruší kvalitu místního prostředí. Jde o skrývání změn v územním plánu, které již dříve krajský soud označil za nepřijatelné. Dle krajského soudu je přístup k plochám č. 231 a 1084 vymezen nedostatečně, jelikož rozšíření veřejného prostranství není vedeno jako veřejně prospěšná stavba, a tedy je pouze na vlastníkově, zda své pozemky pro realizaci komunikace prodá.

[11] Dopravní ani technická infrastruktura dle krajského soudu není dostatečná s ohledem na plánovanou výstavbu, větší zalidněnost a intenzivnější využívání, připojení dotčených ploch má však být realizováno pouze přes pozemek p. č. 3732/7 v k. ú. Zlín ve vlastnictví města. Ostatní část veřejného prostranství P* 1079 se nachází v soukromém vlastnictví. Šíře plochy přitom dle krajského soudu neumožňuje výstavbu dopravního spojení ani pro jednosměrný provoz ve smyslu § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Dle krajského soudu pak odpůrci z jeho úřední činnosti musí být známy nepříznivé hydrologické poměry v lokalitě, na něž navrhovatel několikrát upozorňoval. Bez potřebného napojení a navýšení kapacity dopravní a technické infrastruktury nemohou být navržené plochy připojeny ke komunikaci a využity k individuálnímu bydlení. Tyto skutečnosti stejně jako nutnost vyvlastnění soukromých pozemků za tímto účelem musí být dle krajského soudu při vyhodnocení předmětné plochy a celé lokality zváženy. Nové vymezení ploch tak dle krajského soudu představuje další nárůst intenzity využívání dopravní a technické infrastruktury, což by mělo negativní vliv na současné obyvatelé lokality a způsobilo zhoršení jejich stávající situace a kvality bydlení, přičemž obyvatelé již opakovaně upozorňovali také na nedostatečnost stávající kanalizace.

[12] Uvedené údaje o bezproblémové dopravní dostupnosti a dostatečné kapacitě technické infrastruktury, resp. kanalizace, které jsou dle krajského soudu nesprávné, významně přispěly ke zkreslení údajů obsažených v příloze č. 5 ke změně č. 2 ÚP Zlína s názvem „Vytipování a vyhodnocení vhodných lokalit pro bydlení na území města Zlína, včetně prokázání veřejného zájmu na jejich zástavbě“ (dále jen „příloha č. 5“). Dle krajského soudu příloha č. 5 však od samého počátku popírá smysl a účel právní ochrany ZPF, neboť pro skutečné porovnání důležitosti veřejných zájmů by nemohla kvalita půdy obdržet pouze váhu 15 %. Jak poukázal krajský soud, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), významně rozlišuje mezi prvními dvěma třídami ochrany a zbytkem zemědělské půdy, zvolené ohodnocení kvality půdy postrádá dle krajského soudu z hlediska zákonné ochrany zemědělské půdy smysl a snaha o aplikaci matematických metod měla nahradit nezbytné úvahy odpůrce za účelem zdůvodnění potřeby vymezení těchto nových zastavitelných

pokračování

ploch, přičemž došlo ke zjednodušení reality a zkreslení výsledků. Nedůvodně kladné hodnocení získala též technická a ekonomická náročnost napojení na technické sítě a dopravní dostupnost v lokalitě Vršava. Krajský soud tak dospěl k závěru, že příloha č. 5 nepřináší relevantní podklad pro „ospravedlnění“ potřeby vymezení nových zastavitelných ploch v území s vysoce chráněnou zemědělskou půdou. Příloha č. 5 se jeví svým obsahem a zvolenými parametry jako účelový podklad, který nebere v potaz zákonem chráněný veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu, a to zvláště u těch půd, které požívají nejvyšší ochrany.

[13] Krajský soud se tak přiklonil k názoru navrhovatele, že odůvodnění vymezení shora citovaných ploch jako zastavitelných ve změně č. 2 ÚP Zlína, včetně napojení na plochu P* 1079, lze považovat za nedostatečné, přičemž dle judikatury Nejvyššího správního soudu je vymezení zastavitelných ploch jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu a na odůvodnění otázek s tímto souvisejících je tedy třeba klást zvýšené požadavky. Samo nedostatečné odůvodnění vymezení označených zastavitelných ploch předznamenává možnost zrušení opatření obecné povahy v části, jež rozporované plochy vymezuje. Radikálnost změny dle krajského soudu spočívá také ve skutečnosti, že zastavitelné plochy pasekářského bydlení jako předchozí funkční využití těchto ploch v podstatě nenarušují ZPF, zatímco zástavba v plochách BI může ZPF téměř odstranit. Není-li takto zásadní změna funkčního využití dotčených ploch řádně a do důsledku odůvodněna, především co do potřeby vymezení právě těchto ploch jako zastavitelných, za současného prokázání nemožnosti využít jiné zastavitelné plochy, je změna č. 2 ÚP Zlína zatížena mj. i vadou nepřezkoumatelnosti. Změna č. 2 ÚP Zlína a postup předcházející jejímu vydání vykazují procesní vady závažnějšího charakteru, které mohly mít vliv na zákonnost změny č. 2 ÚP Zlína v dotčených plochách, pročež krajský soud musel změnu č. 2 ÚP Zlína v napadených částech zrušit. Za této situace se již krajský soud nemusel dle svého vyjádření při soudním přezkumu změny č. 2 ÚP Zlína zabývat otázkami odpovídajícími dalším krokům algoritmu.

[14] K dalším návrhovým bodům se krajský soud dle svých slov vyjádřil stručně a v podstatě nad rámec nutného odůvodnění jako „obiter dictum“. Ve vymezení daných zastavitelných ploch krajský soud spatřoval rozpor s hmotným právem především pro nerespektování požadavku na ochranu ZPF. Samotná změna č. 2 ÚP Zlína je tak dle krajského soudu nezákonná. K dalším nesprávnostem soud odkázal na předchozí soudní rozhodnutí týkající se ÚP Zlína, resp. na konkrétní pasáže svého rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č. j. 63 A 3/2012 – 219, které citoval. Dle krajského soudu Ministerstvo životního prostředí jakožto dotčený orgán na úseku ochrany ZPF (dále jen „ministerstvo“) sice vydalo souhlasné stanovisko ke změně č. 2 ÚP Zlína, avšak pochybilo, neboť pro kladné stanovisko nebyly splněny podmínky dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Podle názoru krajského soudu je překvapivá změna stanoviska ministerstva, jež bez odůvodnění sdělilo, že ačkoliv byla vypuštěna jím požadovaná etapizace výstavby, nedošlo k žádným podstatným změnám, které by mohly mít vliv na změnu původně uděleného kladného stanoviska. Krajský soud tedy konstatoval, že ačkoliv ministerstvo coby ochránce ZPF povolilo zábor vysoce chráněné půdy a vyslovilo kladné stanovisko i k dalšímu upuštění od regulačních prvků (etapizace), učinilo tak bez konkrétního odůvodnění. Krajský soud také upozornil na rozpor mezi stanoviskem ministerstva, které uvádělo, že se v dané lokalitě nacházejí objekty původní pasekářské zástavby, a skutečností, že v ploše č. 231 je již jen zbořiště z původního pasekářského obhospodařování pozemků, což odpůrce nijak neobjasnily, pouze bez námitek akceptoval.

[15] Podle krajského soudu je možné akceptovat obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu jen ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany. Celková rozloha ploch č. 231 a č. 1084 činí 2,51 ha, z toho minimálně 2,355 ha se nachází v I. a II. třídě ochrany. Tato plocha je tedy

z převážné většiny tvořena velmi kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem. To, že odpůrce tvrdí, že se tam nyní nehospodaří, nemůže sehrát významnou roli, neboť se to může do budoucna změnit (území nemá limity). Má-li dojít k záboru takto vysoce kvalitní zemědělské půdy, je zcela legitimní požadovat, aby odpůrce zvláště u každé plochy odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné. Zvláště za situace, pokud již jednou byl územní plán v této části z obdobných důvodů soudem zrušen. Současně musí být prokázána nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch a potřeba vymezení těchto nových zastavitelných ploch. Dle krajského soudu nedošlo k prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch právě zde. Nedošlo ani ke zvážení, zda neexistují jiné, z pohledu ochrany ZPF přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení ve městě.

[16] Ačkoliv oblast Vršavy je pro individuální bydlení velmi atraktivní, nemůže to být důvodem pro to, aby odpůrce nehledal jiné varianty, jež by tolik nekolidovaly s ochranou veřejných zájmů. Odpůrce nedostal své povinnosti vyplývající z § 55 odst. 4 stavebního zákona a § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Pochybilo však i ministerstvo, neboť vydalo souhlasné stanovisko ke změně č. 2 ÚP, aniž by byly splněny podmínky dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Je pravdou, že se odpůrce snažil zdůvodnit zábor vysoce chráněné půdy pro plochy s využitím pro individuální bydlení pomocí přílohy č. 5, ta však neprokázala potřebu vymezení nových zastavitelných ploch právě v uvedené lokalitě a neprokázala ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, protože po dosazení nevhodných vstupních údajů nebyly přijaty důvěryhodné závěry. Dle krajského soudu příloha č. 5 v rozporu se zákonem o ochraně ZPF popírala od samého počátku smysl i účel právní ochrany ZPF.

[17] Nesprávný postup odpůrce vůči ochraně ZPF byl současně dle krajského soudu v rozporu i s metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí č. OOLP /1067/96, o odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. (dále také „metodický pokyn“). Stanovisko orgánu ochrany ZPF mělo být dle judikatury správních soudů odůvodněno podle kritérií obsažených v metodickém pokynu. V posuzovaném případě však k tomu nedošlo. Zábor vysoce ceněné zemědělské půdy tak neproběhl v souladu se zákonem. Místo aby ministerstvo postupovalo v souladu se zmiňovaným metodickým pokynem, spolehlo se na projektantem zpracovanou účelovou přílohu č. 5, což nebylo možné akceptovat.

[18] Krajský soud dále konstatoval, že zábor vysoce kvalitní zemědělské půdy nekoresponduje s nadřazenou územně plánovací dokumentací Zlínského kraje právě v plochách č. 231 a č. 1084, neboť narušuje environmentální pilíř udržitelného rozvoje a opomíjí možnost využití této půdy známými způsoby pro budoucí generace. Dle krajského soudu se změna č. 2 ÚP Zlína dostává do konfliktu se zájmem na ochraně přírodního prostředí a stávající pohody bydlení obyvatel lokality Vršava. I když se jedná o tyto vážné dopady, provedl odpůrce vypořádání se s požadavky nadřazené územně plánovací dokumentace jen formalisticky, což neodpovídá skutečnému vlivu této změny č. 2 ÚP na regulované území.

[19] Krajský soud se dále věnoval vypuštěným regulačním prvkům. Změnou č. 2 ÚP Zlína byla vypuštěna podmínka vypracování územní studie pro dotčené plochy. Krajský soud souhlasil s navrhovatelem, že pokud byla studie zaplácena vlastníkem pozemku, který má na zastavění lokality zájem, pak taková studie nenaplnuje kritéria původně zamýšlené územní studie a nemůže mít stejnou váhu. Krajský soud dospěl k závěru, že nedošlo k vymezení zadání územní studie tak, aby v ní řešené problémy mohly skutečně významně ovlivnit či podmínit využití a uspořádání území. Taková studie nepracuje s žádnou alternativou řešení území, natož aby měla stanovený obsah, cíle a účel ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona. Součástí pořízení studie navíc nebylo místní šetření, jehož by se mohli účastnit vlastníci dotčených pozemků.

pokračování

[20] K námitce porušení obecných požadavků na využití území, včetně nedostatečného dopravního a technického napojení lokality Vršava, soud uvedl, že z dřívějšího územního řízení, v jehož rámci bylo řešeno vybudování základní technické vybavenosti pro RD v lokalitě Vršava, vyplynul závěr o stísněných poměrech jediné přístupové komunikace (plocha P* 1079 o šířce pouze 5 m pro obousměrný provoz a v jedné pasáži o šířce jen 4,5 m). Plánované využití jediné přístupové komunikace vedoucí přes plochu č. 1079 (veřejné prostranství) tak nemohlo splňovat požadavky kladené na využití území v režimu ploch veřejného prostranství. Nemohly být splněny ani požadavky na umístování staveb v území ve smyslu § 22 a § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Tyto nedostatky a rozpory bude muset odpůrce teprve vysvětlit. Dotčené plochy se dosud nedočkaly dostatečného napojení na dopravní a technickou infrastrukturu města, přitom dle krajského soudu jejich nové funkční využití může mít takové dopravní a technické nároky, jež mohou rozsahem překonat i stávající infrastrukturu lokality Horní Vršava. Ačkoliv odpůrce v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína potvrdil nezbytnost rozšíření plochy P* 1079 (veřejné prostranství), vedle toho také potvrdil soukromé vlastnictví okolních pozemků a dále to, že rozšíření veřejného prostranství nebylo označeno jako veřejně prospěšná stavba, pročež zde nepřipadá v úvahu možnost vyvlastnění příslušných částí okolních pozemků za účelem rozšíření veřejného prostranství.

[21] Pokud jde o námitku týkající se nesplnění zákonných požadavků na ochranu lesa, dle krajského soudu nebylo provedeno vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zachování lesa a ochrany životního prostředí včetně navržení alternativního řešení, byť les je sousední plochou a tyto požadavky se vztahují také na zásahy do pozemků, které se nacházejí v ochranném pásmu lesa.

[22] V případě posouzení vlivu na krajinný ráz nebyla dotčeným orgánem konstatována nevhodnost dotčených ploch z tohoto pohledu. V posuzované lokalitě však nebyl vyhodnocen krajinný ráz jako nedílná součást územního plánování, přičemž pro vymezené plochy nemohla platit výjimka z posuzování krajinného rázu dle § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), neboť se dosud nejednalo o zastavěné území, resp. zastavitelné plochy. V případě jejich budoucí zástavby tak dle krajského soudu zřejmě dojde k narušení či změně přirozených vazeb v krajině. Touto optikou však dané plochy vyhodnoceny nebyly.

[23] Pokud jde o ochranu územního systému ekologické stability (dále také jen „ÚSES“), pak podle krajského soudu ze změny č. 2 ÚP Zlína nevyplývá, že by se dané plochy jakkoliv dotýkaly ÚSES, nelze to však vyloučit s ohledem na zastavitelnost dotčených ploch, neboť tím dojde k nárůstu dopravní zátěže, hluku, změně odtokových poměrů v území, významnému nárůstu počtu obyvatel apod. Relevanci těchto faktorů však musí dle krajského soudu posoudit odpůrce, popřípadě ve spojení s dotčenými orgány.

[24] Na závěr krajský soud přisvědčil navrhovateli v tom, že změna č. 2 ÚP Zlína není v souladu s principem proporcionality, neboť v případě dotčených ploch nebyly důvody pro jejich funkční využití opřeny o zákonné cíle a změna jejich funkčního využití není činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, jež by mohly ještě rozumně k zamýšlenému cíli vést (srov. 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). Pokud shledával odpůrce jako důvod pro změnu funkčního využití dotčených ploch to, že je třeba chránit vlastnictví třetích osob, tak k tomu krajský soud uvádí, že osoby, jež měly zájem své pozemky prodat, tak již zřejmě učinily, neboť jejich snaha o zastavění vlastních pozemků byla motivována cílem získat vyšší cenu za prodej těchto pozemků, než je cena zemědělské půdy. Deklarovaný cíl je tak zcela

nepřiměřený, neboť samotné zemědělské užívání dotčených pozemků znemožňuje. V tomto ohledu nebyl ve věci shledán žádný z přípustných cílů dle § 18 stavebního zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[25] Odpůrce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Stěžovatel především uvedl, že krajský soud dle jeho názoru zasáhl do jeho práva na samosprávu. Pokud krajský soud zpochybňuje závěr stěžovatele, že pro další rozvoj potřebuje vymezit nové zastavitelné plochy, neboť dle soudu potřeba města neexistuje, nezpochybňuje dle něj zákonnost navržené regulace, ale její věcnou vhodnost. Dle stěžovatele se soud staví do pozice orgánu, který umí lépe než dotčený orgán posoudit, že zásah do ZPF není přijatelný, čímž opět dle stěžovatele vykračuje z mezí soudního přezkumu a posuzuje věcnou vhodnost řešení zvoleného jednotkou územní samosprávy, což mu nepřísluší.

[26] Stěžovatel obecně namítá, že krajský soud opřel své rozhodnutí pouze o obecná tvrzení a nezabýval se obsahem odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, ani tím, jak byly vypořádány podané připomínky. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že se zastavěním lokality Vršava počítají koncepční dokumenty města Zlína již od 40. let 20. století, nejedná se tedy o zemědělsky či přírodně mimořádně cennou lokalitu, kterou by se stěžovatel pokusil nekonceptně určit k zastavění až v ÚP Zlína z roku 2011. Stěžovatel k tomu odkázal na přiložený výřez z územního plánu města z roku 1975, v jehož rámci měla být plánována rozsáhlá zástavba v dané lokalitě, a dále výřez změny 94A územního plánu Zlína předcházejícího ÚP Zlína z roku 2011, která nabyla účinnosti v roce 2008 a dle které byla vymezena k zástavbě plocha odpovídající navržené ploše č. 231. Stěžovatel dále podotkl, že předchozí zrušující rozhodnutí správních soudů byla postavena na nedostatečném odůvodnění, nikoliv na skutečnosti, že zástavba v lokalitě Vršava není možná. Byť své odůvodnění stěžovatel podstatným způsobem doplnil, krajský soud na doplnění dle jeho názoru v mnoha významných ohledech vůbec nereagoval.

[27] Stěžovatel dále vznesl námitku nedostatku aktivní legitimace navrhovatele. Krajský soud dle stěžovatele pochybil, jestliže nezjišťoval, kdo jsou členové tohoto spolku. Podle stěžovatele musí být prokázáno členství osob, na které krajský soud ve svém rozhodnutí poukazoval. Stěžovatel konstatoval, že mezi členy by měl vystupovat také Ing. K. Č. a na Nejvyšším správním soudě v době podání kasační stížnosti působil Mgr. K. Č. jako asistent soudce, přičemž stěžovateli není známo, zda mezi nimi není příbuzenský vztah. Stěžovatel dále namítá, že krajský soud se nezabýval tím, zda spolek vyvíjí jakoukoliv jinou činnost směřující k ochraně životního prostředí ve Zlíně či alespoň v lokalitě Vršava. Aby byla dána procesní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, musí dle stěžovatele spolek vykonávat reálnou činnost k ochraně životního prostředí či jiných veřejných zájmů, v opačném případě by se jednalo o *actio popularis*, kdy navrhovatel usiluje o ochranu práv jiných subjektů.

[28] Za relevantní k otázce aktivní legitimace stěžovatel považuje také skutečnost, že zásah do okolního prostředí je zcela srovnatelný s tím, jaký svou předchozí výstavbou způsobili právě vlastníci pozemků v lokalitě Vršava. Ač tedy navrhovatel a jeho členové namítají zásahy do veřejných zájmů, hájí své zájmy soukromé a v tom se mohou dostat a dostávají do rozporu se zájmy jednotky územní samosprávy a se zájmy jiných vlastníků. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 1. 2014, č. j. 65 A 1/2012 – 166. Podle přesvědčení stěžovatele navrhovatel v projednávaném případě chrání vlastnická práva a ochrana veřejných zájmů je jen účelově využitým prostředkem.

pokračování

[29] Stěžovatel dále namítal opožděnost návrhu ve vztahu k ploše P*1079, neboť krajský soud tuto plochu dle jeho názoru zrušil jako celek, byť závěr krajského soudu byl postaven pouze na tom, že mělo dojít k jejímu nezákonnému rozšíření. Krajský soud ji tak měl dle stěžovatele zrušit pouze v části tohoto rozšíření, ve zbytku se dle něj jedná o zrušení opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti před více než rokem, a proto je rozsudek v této části nezákonný.

[30] Jako stěžejní bod pro zrušení napadené změny č. 2 ÚP Zlína uvádí soud porušení požadavků vyplývajících z § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť potřeba vymezení nových zastavitelných ploch nebyla stěžovatelem věrohodně prokázána. Stěžovatel však tento závěr považuje za nesprávné posouzení právní otázky. Z věty, že 90 % zbývajících ploch pro bydlení tvoří plochy pro bydlení individuální, neplyne jakákoliv informace týkající se potřeby nových zastavitelných ploch a není z ní možné dovodit, kolik vlastně zastavitelných ploch pro bydlení ve městě zbývá. Stěžovatel pouze konstatoval, v jakém poměru je navrženo bydlení hromadné a bydlení individuální.

[31] Stěžovatel dále nepopírá, že podle zprávy o uplatňování ÚP Zlína předložené zastupitelstvu města v říjnu 2015 bylo za dobu existence ÚP Zlína využito pouze 24 % ploch nově vymezených pro individuální bydlení a ve Zlíně tak podle soudu zůstalo nevyužitých přes 130 ha pozemků s tímto funkčním využitím, dle stěžovatele však nelze § 55 odst. 4 stavebního zákona vykládat tak, že by nové zastavitelné plochy bylo možné vymezit až poté, kdy předchozí nelze vůbec využít a prokáže se potřeba nových. Podle přesvědčení stěžovatele z daného ustanovení vyplývá možnost průběžně doplňovat již vyčerpané zastavěné plochy o adekvátní výměru ploch nových, resp. takto doplňovat nové plochy náhradou za ty, které využít nelze, pokud je prokázána potřeba nových ploch. Tento výklad dle něj potvrzuje také zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jenž změnil § 55 odst. 4 stavebního zákona tak, že vypustil podmínku prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy.

[32] Stěžovatel namítá, že vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch provedl na str. 63 – 66 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, přičemž dle zde uvedených tabulek se zastavitelné plochy postupně zaplňují. Současně odborným výpočtem dospěl k závěru, že potřeba zastavitelných ploch pro bydlení ve městě Zlíně je 196,7 ha. ÚP Zlína k 3. 6. 2014 vymezoval plochy pro bydlení o výměře 226,2 ha, od roku 2014 bylo využito 37,2 ha a změna č. 2 ÚP Zlína ruší zastavitelnost dalších 4,3 ha těchto ploch. Výměra zastavitelných ploch pro bydlení tak klesla na 184,7 ha. Změnou č. 2 ÚP Zlína tak bylo dle stěžovatele možné a žádoucí přidat dalších 12 ha zastavitelných ploch pro bydlení, stěžovatel přidal pouhých 2,8 ha, z toho v soudem zrušených plochách 2,5 ha. Stejně podrobně odůvodňuje stěžovatel své kroky při vypořádání připomínky navrhovatele na str. 177 a 178 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína.

[33] Stěžovatel se dále domnívá, že krajský soud nereagoval na jeho argumentaci vysvětlující v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína oprávněnost „rezervy“ 30 % zastavitelných ploch pro bydlení. Soud pouze sdělil, že tato rezerva je v rozporu s § 18 stavebního zákona, avšak neříká, které konkrétní pravidlo obsažené v tomto ustanovení bylo porušeno. Udržování dostatečné „nabídky“ zastavitelných ploch pro bydlení je dle stěžovatele opatřením směřujícím k podpoře hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel. To, že se v územním plánování všeobecně počítá s přiměřenou rezervou ve výměře zastavitelných ploch, vychází ze stěžovatelem popsané zkušenosti, kdy z aktuálně vymezených zastavitelných ploch vždy nezanedbatelná část není pro výstavbu využitelná.

[34] To, že stěžovatel v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína uvádí údaj 20 %, o který se zvýšila průměrná velikost pozemku pro bydlení v rodinných domech, dle jeho názoru nevypovídá nic

o nevěrohodnosti jeho výpočtu. Ve výpočtu je uvedeno, že se počítá s průměrnou velikostí pozemku 1080 m², což je údaj vycházející ze zkušeností stěžovatele. Pokud jej krajský soud hodlal zpochybnit, musel by to udělat s odkazem na relevantní podklad. Jinak se jedná pouze o ničím nepodložený jiný názor soudu na věcnou otázku. Dle stěžovatele došlo k nepochopení informace uvedené na str. 65 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína. Formulace „*[p]růměrná velikost pozemku pro bydlení v rodinných domech byla navýšena o 20 %, což je podíl na komunikacích, veřejných prostranstvích, zelení apod., které jsou součástí zastavěné plochy pro bydlení je tedy 1080 m²*“ v sobě nezahrnuje informaci o tom, že došlo ke zvětšení velikosti těchto pozemků o 20 % oproti 800 m² uvedeným v ÚP Zlína. Citovaná část odůvodnění pouze sděluje, že z plochy 1080 m² tvoří 20 % část, kterou zabere infrastruktura, plocha pro samotný rodinný dům byla uvažována o velikosti 900 m². Stěžovatel připouští, že jím zvolená formulace nebyla precizní, a mohla tak vést k omylu v její interpretaci, nicméně to nic nemění na tom, že velikost pozemku pro individuální bydlení 1080 m² je údajem správným, který navíc nikdo nezpochybnil.

[35] Stěžovatel považuje za nesprávné právní posouzení také výtky krajského soudu týkající se napojení zrušených částí změny č. 2 ÚP Zlína na infrastrukturu. Krajský soud dle stěžovatele svůj závěr neopírá o žádné ustanovení právních předpisů. Nesprávnost závěrů soudu dokumentuje územní studie, která konkrétně rozvádí, jak bude napojení vyřešeno. K tomu stěžovatel uvedl odkaz na své webové stránky, na nichž se má nacházet územní studie, zaevidovaná jako výsledek územně plánovací činnosti pod č. 59026735 dne 26. 1. 2015. Pokud jde o napojení na infrastrukturu, krajský soud dle stěžovatele naprosto pomíjí, že k napojení lokality na dopravní infrastrukturu bylo již vydáno stavební povolení a napojení tak není jen hypotetické, ale zcela reálné a právně podložené. Na toto povolení odkazoval stěžovatel ve vypořádání námitek na str. 184 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína. Jelikož na stavební povolení krajský soud nereagoval, je jeho rozsudek v tomto směru nepřezkoumatelný.

[36] Pokud jde o skutečnost, že napojení na dopravní infrastrukturu není vymezeno jako veřejně prospěšná stavba, dle stěžovatele se jedná o otázku vhodného řešení regulace území, nikoliv otázku zákonnosti. Je na vlastníciích nově zastavitelných pozemků, aby jednáním s vlastníkem pozemků nezbytných pro dopravní napojení dosáhli takového soukromoprávního řešení, které vybudování napojení na dopravní infrastrukturu umožní, změna č. 2 ÚP Zlína pro takové řešení dle stěžovatele pouze vytvořila veřejnoprávní mantinely, neboť návrh regulace územním plánem se zásadně provádí bez ohledu na vlastnická práva. Stěžovatel považuje za absurdní, že je mu vyčítána skutečnost, že se rozhodl ponechat zřízení přístupu k nově vymezeným zastavitelným plochám na dobrovolném principu, tedy zvolil méně intenzivní zásah do vlastnických práv. Pokud jde o závěr krajského soudu, který považuje za nedostatečné napojení nových zastavitelných ploch komunikací o šíři 5,5 m, jak bylo doposud zajištěno plochou č. 1079 před jejím rozšířením, stěžovatel upozornil na to, že většina současných staveb, včetně staveb ve vlastnictví členů navrhovatele, je napojena na dopravní infrastrukturu komunikacemi této šířky.

[37] Krajský soud považuje za nedostatečně řešenou rovněž otázku odvádění srážkových vod, přitom ovšem dle stěžovatele vychází zcela jednostranně a bez jakéhokoli prokázání z tvrzení navrhovatele. Dle stěžovatele stávající kanalizace nevykazuje žádné nedostatky. Poukazuje na to, že odvádění srážkových vod bude řešeno v dalších stupních přípravy staveb, bez jeho řádného vyřešení nebude možné nové stavby umístit ani povolit. Podrobnost, které se krajský soud dovolává, dle stěžovatele vyžaduje územní rozhodnutí či regulační plán, nemůže však být řešena v územním plánu. Z hlediska územního plánu je třeba pouze zkoumat, zda napojení dané zastavitelné plochy na technickou infrastrukturu je možné a zda s ním územní plán počítá. Pokud ano, pak již dle stěžovatele nemůže být otázka napojení na technickou infrastrukturu důvodem pro nezákonnost územního plánu. Takto je zcela v souladu se zákonem vypořádána námitka na str. 87 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína.

pokračování

[38] Stěžovatel se rozhodl z důvodu procesní opatrnosti vznést kasační námitky také proti části, kterou krajský soud označil za obiter dictum. Za stěžejní výhradu v této části rozsudku považuje stěžovatel závěr soudu o nerespektování požadavků na ochranu ZPF. Krajský soud se dle stěžovatele snaží vzbudit dojem, že zastavitelné plochy byly vymezeny na mimořádně cenných zemědělských pozemcích, což se v řízení neprokázalo. K plochám se několikrát vyjádřilo ministerstvo a jako doplňující podklad pro posouzení souladu s požadavky ochrany ZPF byla zpracována také příloha č. 5. Krajský soud uvádí, že se na daných pozemcích nachází minimálně 2,355 ha půdy v I. a II. třídě ochrany s vysokým produkčním potenciálem, avšak půda I. třídy ochrany se zde nenachází. Výraz „vysoký produkční potenciál“ je dle stěžovatele zavádějící, neboť vychází pouze ze třídy ochrany, avšak skutečné i potenciální využívání pro intenzivní zemědělskou výrobu může být v této lokalitě jen „zcela extenzivní“, neboť pokud by měla půda vysoký produkční potenciál, již by byla využívána. Umístění mezi zástavbou, zbořeništěm a lesem spolu s obtížnou dostupností pro zemědělské stroje dosahování vysoké produkce v podstatě vylučují.

[39] Pokud krajský soud dospěl k závěru, že ministerstvo vydalo nezákonné, resp. nedostatečně a nesprávně odůvodněné souhlasné stanovisko, pasuje se podle názoru stěžovatele do role subjektu odborně schopného posoudit přípustnost zásahu do ZPF. Ministerstvo ve svých stanoviscích, která stěžovatel vyjmenoval, vysvětlilo, proč považuje vymezení ploch za souladné se zákonem, zabývalo se i aspekty příslušného metodického pokynu a odkázalo na kapitolu 4.4 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, která důsledně reaguje na všechny požadavky k ochraně ZPF dle metodického pokynu. Stěžovateli dále není z rozsudku krajského soudu jasné, jaký vliv mohlo mít vypuštění podmínky etapizace na veřejná subjektivní práva navrhovatele, když navrhovatel sám v připomínkách při projednávání změny č. 2 ÚP Zlína uváděl, že etapizace nepředstavuje dostatečnou záruku ochrany ZPF. Stěžovatel dále odmítá tvrzený rozpor se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, neboť obdržel kladné stanovisko nadřízeného orgánu a tento bod rozsudku je příliš obecný, a proto nepřezkoumatelný.

[40] Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením přílohy č. 5 jako účelové. Účelovost krajský soud dovozoval ze zpochybnění možnosti napojit zastavitelné plochy na dopravní infrastrukturu, k čemuž se již stěžovatel vyjádřil výše, a dále v metodice posouzení, jestliže kvalité půdy přiřazuje pouze 15 % váhu, neboť půdy prvních dvou tříd dle soudu požívají oproti zbytku ZPF výrazně větší ochrany. Stěžovatel znovu upozornil na to, že v dané lokalitě se nenachází půda I. třídy ochrany a II. třída ochrany umožňuje zastavení, byť za přísnějších podmínek. Kvalité půdy byla v rámci hodnocení přiřazena největší váha a současně byly hodnoceny i další aspekty ochrany ZPF, s nimiž počítá metodický pokyn, celková váha ochrany ZPF tedy byla 40 %, což je nejvíce z hodnocených bloků. Současně však dle stěžovatele hodnocení respektuje, že ochrana II. třídy ZPF není zájmem absolutním, přičemž podle konkrétních okolností může ustoupit jiným oprávněným zájmům.

[41] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že docházelo k postupnému odstraňování regulačních prvků, přičemž se z rozsudku nedozvěděl, v čem by odstranění regulačních prvků bylo nezákonné, jestliže další regulační prvky jsou v textové části stále obsaženy. To, zda budou konkrétní regulační prvky využity, je dle stěžovatele otázkou věcného řešení konkrétního území. Lze zpochybnit úpravu, pokud byl prvek použit v rozporu se zákonem, stěžovateli však není známo, s jakým ustanovením právního předpisu je v rozporu, že prvek použit nebyl. Etapizace navržena ve změně č. 2 ÚP Zlína byla vypuštěna na základě projednání a jejího zpochybnění podatelů, kteří namítali její neefektivitu, čímž dle stěžovatele potvrdili, že vypuštěním podmínky etapizace nemohlo dojít k zásahu do práv navrhovatele ani jiných osob.

[42] Stěžovatel má za to, že rovněž závěry soudu týkající se územní studie jsou nesprávné, neboť územní studie již byla zpracována, a to pro obě zastavitelné plochy, nebyl proto důvod stanovit tuto podmínku znovu. Tato studie dle krajského soudu nesplňuje ani základní náležitosti stavebního zákona, soud však neuvádí, jaké, přičemž jediná výtka spočívá v tom, že studie byla zaplacená vlastníkem pozemku, s čímž však počítá § 30 odst. 3 stavebního zákona. Soud dle stěžovatele chybně vychází z toho, že by územní studie mohla změnit něco na zastavitelnosti daných ploch či na konkrétní podobě jejich regulace, ta však pouze navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, navíc její výsledek je nezávazný, její podobou tak nelze zasáhnout do práv navrhovatele. Současně dle stěžovatele jakékoliv pochybnosti týkající se v minulosti zpracované územní studie nemohou způsobit nezákonnost následně přijatého územního plánu či jeho změny.

[43] Stěžovatel považuje rozsudek za nepřezkoumatelný v části týkající se rozporu se zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), neboť se k návrhu změny č. 2 ÚP Zlína kladně vyjádřil příslušný orgán, výstavba nemá být realizována na lesních pozemcích a soud stěžovateli nesdělil, jak by mohl být les negativně ovlivněn vymezením ploch pro bydlení. Za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů považoval stěžovatel rovněž část rozsudku týkající se rozporu s ÚSES, neboť dle jeho názoru k žádnému ovlivnění ÚSES nedojde, a pokud krajský soud měl za to, že nějaký dopad hrozí, měl jej konkretizovat, neboť bylo vydáno kladné stanovisko dotčeného orgánu.

[44] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by změna č. 2 ÚP Zlína byla v rozporu s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v části F) textové části ÚP Zlína byly stanoveny podobné podmínky pro ochranu krajinného rázu, které byly u jednotlivých lokalit dále doplněny regulativy v části C) 2. Závěr soudu tak dle stěžovatele nemá oporu ve spise, neboť uvedené podmínky byly stanoveny právě na základě vyhodnocení toho, k jakému ovlivnění krajinného rázu může dojít.

[45] Dle stěžovatele je nesrozumitelné odůvodnění rozsudku krajského soudu k závěru o rozporu změny č. 2 ÚP Zlína s principem proporcionality. Soud argumentuje tím, že dostatečně silným důvodem pro změnu funkčního využití dotčených ploch nemůže být zájem vlastníků pozemků v těchto plochách na jejich využití, avšak stěžovatel vyznačil plochy z toho důvodu, že množství zastavitelných ploch pro individuální bydlení neodpovídá potřebě města. Argumentaci prodejem pozemků považuje stěžovatel za nesrozumitelnou, neboť dle něj není zřejmé, jaký závěr z ní pro princip proporcionality plyne, a současně pro tento závěr nemá krajský soud žádné podklady.

[46] Stěžovatel dále následným přípisem Nejvyšší správní soud upozornil, že u pozemků nacházejících se na ploše č. 1084 došlo k aktualizaci bonitovaných půdně ekologických jednotek a k 14. 10. 2019 byly tyto pozemky zařazeny do IV. třídy ochrany ZPF. Dle stěžovatele je tak zřejmé, že nejde o půdy z hlediska ZPF cenné, které by měly vysoký produkční potenciál.

III.

Vyjádření navrhovatele a osob zúčastněných na řízení

[47] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Osoby zúčastněné na řízení podaly prostřednictvím svého zástupce samostatnou kasační stížnost, k výzvě soudu však nezaplatily soudní poplatek, a proto bylo řízení o jejich kasační stížnosti usnesením ze dne 28. 2. 2019, č. j. 5 As 373/2018 - 72, zastaveno. K argumentaci obsažené v této kasační stížnosti tudíž nemůže Nejvyšší správní soud přihlížet. Osoby zúčastněné na řízení se následně nevyjádřily ke kasační stížnosti odpůrce (stěžovatele).

pokračování

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[48] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[49] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[50] Stěžovatel svými námitkami v první řadě brojil proti závěru krajského soudu o aktivní legitimaci navrhovatele k návrhu na zrušení části územního plánu. Krajský soud tuto otázku posuzoval z úřední povinnosti, přičemž vycházel z již zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, a dospěl k závěru, že je u navrhovatele procesní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy dána. Z hlediska aktivní procesní legitimace navrhovatele jako spolku (dříve občanského sdružení) je nutné poukázat na to, že touto otázkou se zabýval již Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, přičemž Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. US 59/14, vyložil podmínky, za kterých je možné, aby sdružení občanů (spolek) mělo aktivní legitimaci k podání návrhu, a konstatoval, že „*nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo obrozující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobitelné dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a obrozit tak jeho společenskou funkci. (...) Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy“.*

[51] Ústavní soud však uznal, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic:

„Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarbuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné - bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního

vztahu ke napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak například založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sebrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. (...)

Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci ke těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“

[52] Jak popsali již krajský soud, navrhovatel má vztah k lokalitě, jíž se změna č. 2 ÚP Zlína dotýká. Jak vyplývá z veřejně dostupného veřejného registru, jehož výpis si pořídil před svým rozhodnutím i krajský soud, navrhovatel byl založen roku 2003, má sídlo na Vršavě a jeho předseda, místopředseda i člen statutárního orgánu mají bydliště v lokalitě Vršava. Z aktuálního výpisu dále Nejvyšší správní soud zjistil, že účelem navrhovatele je ochrana přírody a krajiny a také dva ze tří členů kontrolní komise mají bydliště v této lokalitě.

[53] Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, jaké další zjišťovací metody by dle stěžovatele měl krajský soud uplatnit, jestliže členství osob bydlících v dané lokalitě vyplývá již z veřejného registru. Poznámku stěžovatele, že mu není známo, zda mezi jedním z členů navrhovatele a jedním z (nyní již bývalých – pozn. NSS) asistentů soudce Nejvyššího správního soudu není příbuzenský vztah, nebylo možné hodnotit jako námitku podjatosti, neboť jeho prohlášení je postaveno na pouhém upozornění na to, že v tomto směru žádné informace nemá. Stěžovatel žádné kroky v tomto směru nepožadoval, zmiňovaný asistent soudce se na rozhodování v projednávané věci nepodílel, neboť byl zařazen v jiném senátu a nyní již na Nejvyšším správním soudu nepůsobí. I pokud by bylo možné hodnotit tuto poznámku jako námitku podjatosti, jednalo by se o námitku uplatněnou po lhůtě dle § 8 odst. 5 s. ř. s. Jak současně vyplývá z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu, aktivní legitimaci spolku lze připustit i v případě, že by byl založen za účelem vážícím se k územnímu plánování. Na tyto úvahy navázal také krajský soud, který z předchozích řízení před správními soudy, které byl povinen zohlednit, zjistil, že členové navrhovatele či jejich rodinní příslušníci se aktivně angažovali již v řízení o vydání ÚP Zlína a v navazujících soudních řízeních. Ze správního spisu pak vyplynulo, že navrhovatel byl aktivní také v rámci řízení o vydání změny č. 2 ÚP Zlína.

[54] Tyto informace dle Nejvyššího správního soudu postačují k závěru, že navrhovateli svědčí aktivní procesní legitimace k podání předmětného návrhu. Není zapotřebí extenzivně zjišťovat, v čem spočívá další činnost navrhovatele. K uvedenému lze dále podotknout, že pokud měl stěžovatel pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele, mohl její nedostatek namítnout již v řízení před krajským soudem, přičemž mohl předložit konkrétní tvrzení, která by aktivní legitimaci navrhovatele zpochybňovala, nic takového však neučinil. Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje posouzení dané otázky krajským soudem co do podrobnosti zjišťovaných informací, avšak pro zpochybnění jeho výsledku nepředkládá žádné konkrétní skutečnosti, netvrdí ani, že by některé osoby zmíněné v rozsudku krajského soudu nebyly členy navrhovatele. Jestliže stěžovatel tvrdí, že navrhovatel „pouze“ chrání vlastnická práva svých členů, lze k tomu

pokračování

odkázat na nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, který právě v souvislosti s citovanou judikaturou uvedl, že „[j]ejím smyslem je to, aby osoby, které se sdružily ve spolku za účelem ochrany svých, zejména ústavně zaručených vlastnických práv, nebyly pouze na základě této skutečnosti poškozeny“. Navrhovateli tak nelze přičítat k tíži, že vlastnická práva svých členů chrání. Nejedná se o důvod, pro který by mu měla být odeprána procesní legitimace k podání návrhu na zrušení změny č. 2 ÚP Zlína, jestliže současně obdobně jako navrhovatel ve výše zmíněném nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, „popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel“.

[55] Stěžovatel dále namítal opožděnost návrhu ve vztahu k ploše P* 1079, neboť v rozsahu, v němž nedocházelo k rozšíření této plochy, se jednalo o zrušení samotného ÚP Zlína, od jehož vydání uběhla lhůta dle § 101b s. ř. s. Nejvyšší správní soud však podotýká, že krajský soud ve výroku rozsudku zřetelně uvedl, že „[o]patření obecné povahy č. 1/2017 – Změna č. 2 územního plánu Zlína, schválená Zastupitelstvem statutárního města Zlína s účinností ode dne 12. 7. 2017, se v části týkající se ploch č. 231, č. 1084 a č. 1079 (...) zrušuje“, nezrušil tedy plochu č. 1079 v ÚP Zlína, ale pouze úpravu plochy č. 1079 ve změně č. 2 ÚP Zlína, která, jak stěžovatel správně uvedl, tuto plochu pouze rozšiřovala, nevymezovala ji jako takovou. Zůstává tak zachováno její vymezení v ÚP Zlína, neboť toto vymezení nebylo zrušeno předchozími rozsudky správních soudů (konečným rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2012, č. j. 64 A 3/2012 – 219, byl návrh ve vztahu k této ploše zamítnut).

[56] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele týkající se zásahu do jeho práva na samosprávu. K tomu lze uvést, že možnost zásahu do práva na samosprávu v rámci soudního přezkumu územního plánu již konstatoval i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Povinnost přezkumu územního plánu tak, aby bylo dbáno na soulad se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu vzal za vlastní také Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42). Nejvyšší správní soud však při přezkumu rozsudku krajského soudu nedospěl k závěru, že by krajský soud nepřiměřeně zasáhl do ústavního práva stěžovatele na samosprávu. Nejvyšší správní soud především nemůže souhlasit se stěžovatelem, že by krajský soud popíral politickou vůli stěžovatele vymezit zastavitelné plochy. Dle Nejvyššího správního soudu z napadeného rozsudku jasně vyplývá, že krajský soud považoval odůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch a nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch za nedostatečné ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Nepřijal přitom konečný závěr o tom, zda existuje reálná potřeba vymezit nové zastavitelné plochy ve městě, ale upozorňoval na jednotlivé nesrovnalosti v údajích, které stěžovatel v odůvodnění uvedl, a v metodách, které jako podklad tohoto odůvodnění použil (viz níže).

[57] Pokud jde o dojem stěžovatele, že se krajský soud pasoval do role orgánu ochrany ZPF, lze k tomu uvést, že krajský soud je v zásadě oprávněn přezkoumávat podklady pro vydání opatření obecné povahy, včetně stanovisek dotčených orgánů. Jak vyplývá z napadeného rozsudku, krajský soud nehodnotil věcnou správnost stanoviska dotčeného orgánu ani netvrdil, že zásah do ZPF není přijatelný, jak se domnívá stěžovatel. Krajský soud však shledal nedostatek odůvodnění stanovisek s ohledem na skutečnost, že se jedná o zábor půdy ve II. třídě ochrany ZPF, přičemž vycházel z judikatury správních soudů k této otázce. Správnost tohoto závěru krajského soudu bude předmětem dalšího přezkumu Nejvyššího správního soudu, pokud by však Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci stěžovatele, musel by připustit, že rámeček soudního přezkumu územního plánu překročily správní soudy již v předchozím řízení, v němž došlo ke zrušení ÚP Zlína v lokalitě Vršava, neboť také v tomto případě soudy dospěly k závěru o nedostatečnosti odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch a o nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu pro nedostatek důvodů.

[58] Stěžovatel dále argumentoval kontinuitou plánů na zástavbu dané lokality. V tomto smyslu je nutné podotknout, že podmínky, za kterých je možné lokalitu zastavět, se v čase měnily, přičemž v průběhu projednávání ÚP Zlína došlo ke změně hodnocení ochrany půdy na II. třídu ochrany. Se stěžovatelem lze souhlasit, že předchozí rozhodnutí správních soudů nevyklučovala možnost lokalitu zastavět, avšak požadovala odůvodnění využití vysoce bonitní půdy pro zástavbu v souladu se zákonem, přičemž právě toto odůvodnění bylo přezkoumáváno krajským soudem. Současně k odkazu na změnu 94A územního plánu předcházejícího ÚP Zlína z roku 2011 lze poznamenat, že odůvodnění stěžovatele není v dané věci konzistentní, když touto změnou dokládá oprávněnost vymezení zastavitelné plochy v lokalitě Vršava, v rámci rozhodnutí o námitkách a ve vyhodnocení připomínek však v případě, že je zdůrazněna podmíněnost zástavby v lokalitě stanovená touto změnou, opakovaně uvádí, že „[p]odmínkou zástavby části plochy 231, dříve řešené změnou 94A bylo, že plocha 164 (z územního plánu z roku 1998) bude zastavěna. Tato podmínka však již neplatí, vzhledem k tomu, že změna č. 94A již neplatí. S vydáním nového územního plánu 15. 12. 2011 byl zrušen územní plán z roku 1998 včetně všech jeho změn. Je tedy bezpředmětné odkazovat se na něco, co již neplatí“ (viz např. str. 88 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína).

[59] Za stěžejní v projednávané věci lze považovat závěr krajského soudu, že nebyla věrohodně prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, tedy ploch č. 231 a 1084, ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Tato problematika má dvě roviny, jednou je obecná otázka, zda stěžovatel dostatečně odůvodnil nutnost vymezení nových zastavitelných ploch. Druhou otázkou je pak, zda mohly být jako zastavitelné vymezeny právě dané plochy. V těchto otázkách stěžovatel rozporuje jednotlivé argumenty soudu. Se stěžovatelem lze souhlasit, že skutečnost, že 90 % zbývajících návrhových ploch bydlení tvoří plochy pro bydlení individuální, nevypovídá nic o celkovém stavu zbývajících zastavitelných ploch. Krajský soud však ani nic takového netvrdil, pouze se pozastavil nad skutečností, že i po 4 letech od vydání ÚP Zlína, kdy je stále 90 % zastavitelných ploch pro bydlení tvořeno plochami pro individuální bydlení, má stěžovatel v úmyslu přidávat další zastavitelné plochy tohoto typu. Dále tento údaj dal krajský soud do kontextu informací, které vyplývaly z obsahu zprávy o uplatňování ÚP Zlína, přičemž stěžovatel nepopřel, že na základě této zprávy bylo využito pouze 24 % ploch pro individuální bydlení, tedy přes 130 ha těchto zastavitelných ploch v rámci ÚP Zlína zůstalo nevyužitých.

[60] Pokud jde o názor stěžovatele týkající se výkladu § 55 odst. 4 stavebního zákona, bylo jej možné zaregistrovat již v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, neboť v části týkající se vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch se uvádí: „Bylo tedy prokázáno, že územním plánem včetně změny č.2 je v současné době navrženo o cca 8 ha ploch bydlení méně, než jaká byla vypočítána jejich optimální potřeba, což umožňuje přidat zpět zrušené plochy pro bydlení.“ Z odůvodnění tak lze vyčíst zjevnou snahu stěžovatele zrušené plochy do ÚP Zlína opět zakomponovat, přičemž již v tomto bodě je naznačeno, že o jiných zastavitelných plochách stěžovatel neuvažuje. Tento výklad požadavků vyplývajících z § 55 odst. 4 stavebního zákona však odporuje jak výslovné dikci zákona, tak judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[61] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 418/2019 – 43, konstatoval: „K otázce vymezení zastavitelných ploch Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že § 18 odst. 4 stavebního zákona uvádí: ‚Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.‘ Podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona je součástí odůvodnění územního plánu mimo jiné i ‚vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.‘ Tento požadavek je ještě posílen v případě, že má dojít ke změně platného územního plánu, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona říká: ‚Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.‘ Jde o povinnost při pořizování změny územního plánu před jejím

pokračování

schválením; smyslem a účelem této úpravy je mj. zajistit stabilitu funkčního využití ploch určenou územním plánem a vyloučit prováděnými změnami územního plánu „bezúhonné“ rozšiřování zastavitelného území obce.“

[62] Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném ke dni vydání napadené změny č. 2 ÚP Zlína, a tedy i relevantním pro posuzovanou věc (viz § 101b odst. 3 s. ř. s.), stanovilo jakožto podmínku pro vymezení nových zastavitelných ploch mj. povinnost prokázat nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Skutečnost, že tato zákonná podmínka byla následně novelou stavebního zákona vypuštěna, nemění nic na tom, že v době vydání změny č. 2 ÚP Zlína byl stěžovatel povinen se jí řídit. Na prokázání nemožnosti využít stávající zastavitelné plochy pro individuální bydlení však stěžovatel zcela rezignoval, byť byl na tento nedostatek několikrát v průběhu řízení o vydání územního plánu navrhovatelem upozorněn. Daná podmínka, podle níž bylo možné vymezit nové zastavitelné plochy až v případě, kdy již územní plán neměl dostatečnou rezervu dalších ploch, které by k zástavbě mohl nabídnout, byla jedním z limitů rozšiřování zastavitelného území obce. Tím není samozřejmě míněno, že by bylo vždy nutné vyčkat až do úplného zaplnění dosavadních zastavitelných ploch.

[63] Při jakém podílu naplněnosti zastavitelných ploch je legitimní vymezovat nové zastavitelné plochy, bude záviset na individuálních okolnostech, jako je tempo zástavby nebo nemožnost zastavení ostatních vymezených ploch. K tomu však slouží právě povinnost vymezení nových zastavitelných ploch v tomto smyslu odůvodnit. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu podmínkám § 55 odst. 4 stavebního zákona neodpovídá ani obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních ploch mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za plochy nevyužité (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87).

[64] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že změnou č. 2 ÚP Zlína došlo mimo jiné ke zrušení některých zastavitelných ploch, což by mohlo za určitých okolností odůvodňovat jejich vymezení v jiné části města, avšak stěžovatel neodůvodnil, proč tyto plochy byly zrušeny, ani netvrdil, že v případě vymezení ploch č. 231 a 1084 by se mělo jednat o náhradu za plochy zrušené, naopak z kasační stížnosti lze dovodit, že nově vymezené plochy považoval za náhradu ploch již zastavěných, což je výklad, který s odkazem na výše uvedené nelze aprobovat. Nezbytné odůvodnění nelze nahradit ani prohlášením, že změnou č. 2 ÚP Zlína není navrhováno nic jiného, než co bylo obsaženo v ÚP Zlína, a je pouze doloženo odůvodnění, které ÚP Zlína postrádal, jak se o to stěžovatel pokusil na str. 177 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína při vypořádání připomínek navrhovatele. Nyní se totiž již nejedná o ÚP Zlína, ale o jeho změnu, na kterou v plné míře dopadají ustanovení stavebního zákona o změně územního plánu, včetně § 55 odst. 4 stavebního zákona. Jestliže tedy stěžovatel ve vypořádání připomínek poukazuje na to, že dle zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85, „*stěžovatel nebyl povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, nicméně byl povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území*“, není tento závěr příliš přesvědčivý, neboť se vztahuje pouze na vydání ÚP Zlína jako takového, nikoliv na jeho změnu, která musí respektovat přísnější úpravu, jež na ni dopadá.

[65] Stěžovatel dále argumentoval tím, že vyhodnocení druhé podmínky, tedy potřeby zastavitelných ploch, provedl v příslušné části odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, přičemž odborným výpočtem dle svého názoru prokázal potřebu zastavitelných ploch ve výši 196,7 ha. Tento odborný výpočet měl být proveden pomocí nástroje „Urbanistická kalkulačka“, přičemž

krajský soud nezpochybnil samotné využití tohoto nástroje, ale jednotlivé vstupní údaje. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že originální výpočet, ani tiskový výstup, z něhož byly údaje ručně přeneseny do textu odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína (jak vyplývá např. z vypořádání připomínky navrhovatele na str. 178 odůvodnění), nejsou součástí podkladů pro vydání změny č. 2 ÚP Zlína. Dle Nejvyššího správního soudu je tak v podstatě neověřitelné, které údaje byly nastaveny jako konstantní hodnoty tohoto funkčního nástroje a které stěžovatel dle svého uvážení upravil, neboť v tomto ohledu je nedostatečné i odůvodnění následující za přepisem údajů z „kalkulačky“. Současně tento urbanistický nástroj již není volně k dispozici, není tak možné ověřit jeho funkce, resp. zadání údajů, na jejichž základě byl proveden výpočet.

[66] Stěžovatel nevypořádal připomínky navrhovatele týkající se bytů „zmizelých“ od vydání ÚP Zlína, přičemž trend by měl být opačný nebo značně pomalejší, jestliže sám stěžovatel poukazuje na skutečnost, že zastavitelné plochy se postupně zaplňují. K této otázce, ani ke stanovenému počtu „odpadu“ bytů se stěžovatel nevyjádřil ani v kasační stížnosti. Ohradil se pouze vůči hodnocení krajského soudu ohledně navýšení průměrné velikosti pozemku rodinného domu, včetně připojených funkčních ploch, stěžovatelem. Stěžovatel se k navýšení velikosti pozemku opakovaně vyjadřoval ve vypořádání připomínek navrhovatele, kde uváděl, že „*průměrná velikost pozemku pro zástavbu (dříve nepřesně odhadnuta na 800 m², nyní aktualizováno na 1110 m²), je ve výpočtu zvětšena o 20 %, což je podíl na komunikacích, veřejných prostranstvích a zeleni, které jsou součástí zastavěné plochy*“. Stěžovatel přitom ničím toto navýšení nedoložil, přičemž tvrzení, že vychází z jeho zkušeností je bezpochyby nepřezkoumatelné. Nelze souhlasit s jeho názorem, že krajský soud měl tento údaj zpochybnit s odkazem na relevantní podklad, jestliže samotné stanovení údaje ničím doloženo není a dalo by se opět označit za „nepřesný odhad“, obzvláště pokud aktualizováno skutečně mělo být na 1110 m², avšak jednoduchým výpočtem se lze dobrat 900 m² průměrné velikosti bez navýšení zavedeného v kalkulačce, která odpovídá tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti. Není tak zřejmé, který údaj měl být správný. Nijak není odůvodněno ani to, z čeho vychází navýšení plochy pozemku právě o 20 %.

[67] Za nedostatečně odůvodněné považuje Nejvyšší správní soud vymezení rezervy 30 % zastavitelných ploch. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem, že by se jednalo o porušení § 18 stavebního zákona, neboť se jedná o běžnou praxi s ohledem na skutečnost, že vymezené plochy nemusí být ve skutečnosti využitelné pro nevyrovnané majetkové vztahy či jiné kolidující chráněné zájmy. Stěžovatel však nijak nezdůvodnil, z jakého důvodu zvolil rezervu právě v této výši, nezhodnotil takové faktory, jako je např. rychlost stávající zástavby, velikost obce, demografický vývoj počtu obyvatel nebo konkrétní předchozí údaje o nevyužitelnosti vymezených ploch (namísto toho uvedl pouze nepřezkoumatelný obecný odkaz na svoji zkušenost). Stanovená rezerva přitom ovlivňuje konečnou výši potřebných ploch k bydlení.

[68] S ohledem na skutečnost, že nelze za dostatečně odůvodněný považovat výpočet potřeby zastavitelných ploch, nelze za objektivní považovat ani tvrzení stěžovatele o rozdílu mezi potřebnými a již vymezenými zastavitelnými plochami. Nemohla tedy být prokázána potřeba nových zastavitelných ploch.

[69] Nejvyšší správní soud se dále zabýval odůvodněním stěžovatele, z něhož měla vyplývat potřeba vymežit zastavitelnou plochu právě v oblasti Vršava. Krajský soud dospěl k závěru, že přílohu č. 5, kterou stěžovatel k tomuto účelu použil, je nutné hodnotit jako účelový podklad, který nebere v potaz zákonem chráněný veřejný zájem na ochraně ZPF a v jehož rámci došlo ke zkreslení reality také z důvodu nedůvodně pozitivního hodnocení technického a dopravního napojení.

pokračování

[70] Pokud jde o dopravní napojení ploch č. 231 a č. 1084, mělo být realizováno přes plochu P* 1079, jejíž rozšíření severním i jižním směrem na úkor přilehlých zastavitelných ploch BI 231 a BI 940, krajský soud také svým rozsudkem zrušil, neboť nebyl dostatečně odůvodněn zásah do vlastnického práva vlastníků pozemků, na něž se měla tato plocha rozšířit, aniž by byla vymezena jako veřejně prospěšná stavba, a nebylo tak možné zajistit přístup k zastavitelným plochám v oblasti Vršavy, neboť výkup pozemků v této rozšířené části byl nejistý. S krajským soudem lze souhlasit, že danou změnou došlo k zásahu do vlastnického práva. V rozsudku ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014 – 29, Nejvyšší správní soud uvedl následující:

„Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud rovněž správně konstatoval, že dojde-li k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv tak, jako v nyní posuzovaném případě, je třeba přistoupit k provedení testu proporcionality dle výše popsaných kritérií vhodnosti, potřebnosti a porovnání obou soupeřících základních práv či základního práva a veřejného zájmu. K principu proporcionality se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmínovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, které i na nyní posuzovanou věc dopadá. Výrokem IV. tohoto usnesení rozšířený senát judikoval, že ‚[p]odmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)‘. Ve výroku V. předmětného usnesení rozšířený senát konstatoval, že ‚[z]a předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhne-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady‘. Rozšířený senát také v odůvodnění citovaného usnesení upřesnil, že pokud jde o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden‘.

Z tohoto hlediska lze podle názoru Nejvyššího správního soudu souhlasit s námitkou stěžovatele, že samotný souhlas nebo nesouhlas vlastníka nemůže být rozhodujícím faktorem pro stanovení způsobu užití toho kterého území; zároveň však, jak stěžovatel rovněž připouští, nelze od postoje vlastníka pozemku odhlédnout. V daném případě vzhledem k nesouhlasu navrhovatelů jakožto vlastníků předmětného pozemku s jeho využitím způsobem zamýšleným územním plánem a za situace, kdy na daném pozemku nebyly územním plánem vymezeny veřejně prospěšné stavby či veřejně prospěšná opatření [§ 2 odst. 1 písm. l) a m) a § 43 odst. 1 stavebního zákona], tím méně pak takové veřejně prospěšné stavby či opatření, pro něž by bylo možné daný pozemek vyvlastnit či vlastnické právo k němu omezit (zatížit věcným břemenem – viz dále k § 170 odst. 1 stavebního zákona), skutečně došlo ke zpochybnění splnění zmíněného kritéria vhodnosti, (...).“

[71] Z uvedeného vyplývá, že změna využití plochy, na níž se nacházejí soukromé pozemky, na veřejné prostranství bez jeho současného vymezení jako veřejně prospěšné stavby je diskutabilní z hlediska zásahu do vlastnického práva majitelů dotčených pozemků. S ohledem na širší veřejnost pak lze souhlasit s krajským soudem, že taková úprava je nedostatečná a vytváří nejistotu ohledně dalšího vývoje veřejného prostranství, obzvláště v situaci, kdy je toto veřejné prostranství jediným místem napojení ploch č. 231 a č. 1084 na dopravní infrastrukturu. Nelze pak přisvědčit stěžovateli, že by krajský soud nepřihlédl k jím akcentovanému stavebnímu povolení na příslušnou komunikaci. Byť toto stavební povolení nebylo součástí spisového materiálu a stěžovatel jej v řízení před krajským soudem nenavrhol jako důkaz, vycházel krajský soud z informací dostupných o stavebním povolení na danou přístupovou komunikaci, které byly uvedeny v odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, a dospěl k závěru (byť až v pasáži označené jako obiter dictum), že i v rámci tohoto řízení se jedná o velmi stísněné

poměry. Námitka stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti závěru krajského soudu proto není důvodná. Pokud jde o šířku plochy P* 1079, v nyní projednávané věci je irrelevantní tvrzení stěžovatele, že většina staveb je napojena na komunikace obdobné šířky, neboť tyto komunikace nejsou v daném řízení posuzovány a předchozí stav neodpovídající právním předpisům nemůže způsobit legalizaci stejného postupu v současnosti. Stěžovatel přitom nepopírá, že v daném případě veřejné prostranství neodpovídá § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., ani neuvádí skutečnosti, které by jeho postup při vymezení atypického veřejného prostranství odůvodňovaly. Za takovou skutečnost pak nelze považovat to, že pro danou komunikaci již bylo vydáno stavební povolení, ani prostý odkaz na územní studii bez dalšího zdůvodnění.

[72] Z hlediska napojení lokality Vršava na technickou infrastrukturu stěžovatel zpochybňoval závěry krajského soudu týkající se nedostatečnosti již fungující kanalizace, na niž by měla být nová zástavba napojena. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud k této infrastruktuře pouze poznamenal: „*Pokud dosud platilo, že stávající kanalizace nestíhá za bouřky odvádět z lokality Vršava srážkové vody, pak následnou realizací dalších zpevněných ploch se situace v lokalitě ještě zhorší.*“ Z uvedeného vyplývá, že krajský soud v tomto směru nečinil jednoznační závěr, pouze poukázal na skutečnost, že s ohledem na opakované připomínky navrhovatele a námitky vlastníků pozemků nacházejících se přímo pod vymezenou plochou č. 231, je hodnocení technického napojení lokality v příloze č. 5 příliš optimistické. Pokud jde o problematiku poměrů lokality, lze poukázat na skutečnost, že již z textové části ÚP Zlína „*vyplývá na str. 30 navržená urbanistická koncepce, vztahující se k posuzované lokalitě, a to jako rozvoj ploch bydlení Vršava. Z odůvodnění navržené koncepce vyplývá, že části města severně od města jsou velice atraktivní pro bydlení, jsou ve vyšších polohách nad rizikem inverze v údolí, mimo hlavní dopravní tahy. Přírodní podmínky, obzvláště značně svažité terén, vytváří riziko sesuvů, což omezuje využití území a omezuje dopravní dostupnost. Území Jižních Svahů nabízí již jen menší plochy pro bromadné bydlení. Důležité je dokončit vybavení pro tuto městskou čtvrť – lokální centrum občanské vybavenosti v území mezi Vršavou a Středovou ulicí. Části na severním okraji města Vršava, Nivy a Zlínské Paseky mají navržené jen menší plochy pro rozvoj bydlení. Pro rozvoj bydlení je nutno zlepšit dopravní obsluhu, úzké komunikace jsou ovlivněny terénními podmínkami.*“ (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2013, č. j. 63 A 3/2012 – 219) Na nevhodné odtokové podmínky byl stěžovatel opakovaně upozorňován, přičemž v námitce na str. 87 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína byl stěžovatel dokonce upozorněn na skutečnost, že stav odtokových poměrů „*je již nyní kritický, žádný z odpovědných orgánů jej neřeší a výstavba na předemtné ploše by představovala další zátěž, a to prakticky bez možnosti jakéhokoliv řešení. Podle stanoviska odboru životního prostředí a zemědělství Magistrátu města Zlína ve výše citovaném v územním řízení sp. zn. MMZL-SÚ-11528/2010/Do totiž nelze srážkové vody z pozemků pod předemtnou plochou odvést přímo do povrchových vod ani do jednotné kanalizace (pro předemtnou plochu bude s největší pravděpodobností platit totéž). Podle hydrogeologického posudku předloženého v témže územním řízení zároveň platí, že nelze srážkové vody v lokalitě zasakovat kvůli riziku sesuvů.*“

[73] V tomto ohledu tedy lze přisvědčit krajskému soudu. I přes výše uvedené byla technická a ekonomická náročnost napojení na kanalizaci stěžovatelem hodnocena kladně, neboť lokalita je v přímé návaznosti na technickou infrastrukturu, avšak možnost přetížení sítě nebyla v případě daného kritéria zohledněna. Odkaz na povinnost řešit odtokové poměry dle platné legislativy je pak dle Nejvyššího správního soudu účelový, nelze souhlasit se stěžovatelem, že pouhá existence kanalizace, na kterou je možné se napojit, postačuje pro kladné hodnocení, neboť v takovém případě by bylo možné kladně z hlediska náročnosti napojení hodnotit jakoukoliv lokalitu, byť by stávající kanalizace byla kapacitně naprosto nedostačující a ekonomická náročnost napojení by tak násobně vzrostla s ohledem na nutnost ji přebudovat. Obdobně kladně, resp. bez zohlednění nedostatečnosti šířky plochy veřejného prostranství, přes které má být zastavitelná plocha napojena, byla hodnocena náročnost zajištění dopravní dostupnosti lokality.

pokračování

[74] Samotné odůvodnění přílohy č. 5 uvádějící proč byly dané lokality přiděleny právě takové hodnoty pro jednotlivá kritéria, Nejvyšší správní soud shledává velmi vágním, neboť z velké většiny pouze vypočítává, zda byla lokalita hodnocena negativně, neutrálně, pozitivně apod., aniž by bylo doloženo, z jakých důvodů jí bylo toto hodnocení přiděleno. V případě hodnocení krajského soudu v této části se nejedná o otázku, zda napojení na technickou infrastrukturu může být důvodem pro nezákonnost změny územního plánu, jak se snaží nastínit stěžovatel, jde pouze o jeden z nedostatků, které je třeba zohlednit při hodnocení objektivnosti přílohy č. 5, resp. odůvodnění nutnosti vymezit zastavitelné plochy právě v lokalitě Vršava.

[75] Krajský soud dále rozporoval váhu, jaká byla přidělena v příloze č. 5 kritériu hodnocení kvality ZPF, s čímž úzce souvisí hodnocení krajského soudu, že při vydávání změny č. 2 ÚP Zlína nebyly respektovány požadavky na ochranu ZPF. Argumentace stěžovatele je v projednávané věci také v těchto dvou otázkách provázaná, je proto žádoucí hodnotit přístup stěžovatele k ochraně ZPF jako celku.

[76] Pokud jde o námitky stěžovatele ohledně kvality půdy v dané lokalitě, Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že formulace „*[c]elková rozloha plochy č. 231 činí 2,488 ha, z toho 2,355 ha se nachází v I. a II. třídě ochrany. Tato plocha je tedy z převážné většiny tvořena velmi kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem*“ se nachází již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 - 85, hodnotícím stejnou lokalitu, a krajským soudem byla pouze převzata. Je ovšem pravdou, že ze samotného odůvodnění územního plánu jakož i z ostatních podkladů obsažených ve spise vyplývá, že se v dané lokalitě vyskytuje půda převážně II., avšak nikoliv I. třídy ochrany, což však nic nemění na tom, že se jedná o vysoce kvalitní zemědělskou půdu s vysokým stupněm ochrany. Pokud jde o zpochybňovaný produkční potenciál lokality, lze souhlasit s krajským soudem, že byť daná lokalita není v současnosti využívána, neznamená to nemožnost jejího využití v budoucnu. Naopak nelze zcela porozumět poznámce stěžovatele, že využívání jejího potenciálu je „*zcela extenzivní*“. Nemožnost využití půdy velkými zemědělskými stroji dle Nejvyššího správního soudu nevylučuje její využití pro drobnou rostlinnou výrobu či pro výrobu živočišnou, rozhodně to však neznamená, že odpadá povinnost půdu II. třídy ochrany zachovat, resp. její případné zastavení dostatečně odůvodnit.

[77] Stěžovatel zpochybňuje hodnocení stanoviska ministerstva krajským soudem a odkazuje na jednotlivá stanoviska ministerstva vydaná v průběhu řízení o vydání územního plánu. Pokud jde o stanovisko ze dne 25. 8. 2014, č. j. 49654/ENV/14, 1154/570/14, krajský soud jej nijak nezpochybnil. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by tímto stanoviskem byl prokázán soulad se zákonem o ochraně ZPF. V tomto stanovisku ministerstvo odkázalo na skutečnost, že zábor vymezované plochy byl již jednou schválen v rámci pořízování ÚP Zlína. To, že stanovisko ministerstva k samotnému ÚP Zlína, je nezákonné, uvedl již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 - 85. Krajský soud v Brně pak v rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č. j. 63 A 3/2012 - 219, proti němuž stěžovatel kasační stížností nepodal, zdůraznil, že „*[s]tanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. musí být odůvodněno, a to zejména podle kritérií obsažených v metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96. K uvedenému však v daném případě nedošlo. Je tak možno konstatovat, že vymezení předmětných ploch v dané lokalitě, jakožto zastavitelného území, představuje neodůvodněný a tak nezákonný zábor zemědělského půdního fondu většího rozsahu, jenž požívá vysokého stupně ochrany. Nelze připustit, aby rozsáhlý zábor velmi kvalitní zemědělské půdy (odňaté z ochranného režimu ZPF z důvodu změny využití předmětných ploch) nebyl v souladu se zákonnými požadavky odůvodněn. Došlo k porušení kogentních právních norem chránících veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu*“.

[78] I přesto ve svém stanovisku ke změně č. 2 ÚP Zlína týkajícím se stejných zastavitelných ploch ministerstvo odkazuje na své předchozí nezákonné stanovisko a kritéria dle uvedeného

metodického pokynu v podstatě nehodnotí. Jak bylo uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020 – 34, ruší-li správní soud část územního plánu, je nutné při následném přijímání změny územního plánu podle § 55 odst. 3 stavebního zákona vycházet z původního znění územního plánu ve znění zrušujícího rozsudku. Pořizovatel změny územního plánu nemůže navázat na původní znění územního plánu, jako by ke zrušení jeho částí vůbec nedošlo. Obdobné závěry přitom lze dle Nejvyššího správního soudu vztáhnout také na stanoviska dotčených orgánů k opětovně vkládané části územního plánu, a to již s ohledem na požadavek na jejich přezkoumatelnost. Lze podotknout, že ministerstvo ve stanovisku odkázalo na část odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, v němž stěžovatel hodnotil vymezení zastavitelných ploch č. 231 a č. 1084 z hlediska některých kritérií obsažených v metodickém pokynu, avšak takové hodnocení nemůže nahradit vlastní hodnocení dotčeného orgánu, obzvláště pokud obsahuje jen částečné hodnocení hledisek metodického pokynu a některým otázkám se věnuje nedostatečně, neboť např. při hodnocení ploch, které již byly orgánem ochrany ZPF odsouhlaseny, nezohledňuje zbývající zastavitelné plochy na území řešeném ÚP Zlína.

[79] Ve stanovisku k veřejnému projednání ze dne 26. 2. 2015, č. j. 6763/ENV/15, 175/570/15, ministerstvo pouze zrekapitulovalo, že v rámci společného jednání nemělo námitek. K tomu v přípisu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 21913/ENV/15, 472/570/15, ministerstvo doplnilo, že v dokumentaci k veřejnému projednání byla původní plocha č. 231 rozdělena na dvě (plochy č. 231 a 1084) a byla vypuštěna etapizace. Z hlediska dopadu na ZPF tímto upraveným řešením nedošlo k žádným podstatným změnám, které by mohly mít vliv na změnu původně uděleného kladného stanoviska podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Záměr na vymezení zastavitelných ploch č. 231 a č. 1084 byl dle tohoto vyjádření hodnocen z hlediska všech případných dopadů na ZPF, a to nejen vztahujících se k předmětnému území, ale i z hlediska širších vztahů (zařazení do tříd ochrany je jen jedním z hodnocených kritérií, např. v území řešeném územním plánem Zlína, kde jsou zastoupeny i půdy zařazené do I. třídy ochrany, se nejedná o půdy nejcennější).

[80] Krajský soud za nezákonné považoval právě toto stanovisko ministerstva, neboť bez jasného důvodu schválilo odstranění etapizace v předmětné lokalitě. S krajským soudem lze souhlasit, že pokud ministerstvo s danou změnou bez bližšího odůvodnění souhlasilo, byť bylo zřejmé, že na základě rozdělení plochy je následně možné začít využívat obě plochy současně, což může vést ke vzniku enkláv zemědělské půdy, je toto stanovisko přinejmenším překvapivé, neboť se jednalo o podmínku, kterou ministerstvo ve stanovisku ze dne 25. 8. 2014, č. j. 49654/ENV/14, 1154/570/14, označilo za souladnou s § 4 zákona o ochraně ZPF. Současně lze poznamenat, že nesouvislá stavební činnost, která může současně probíhat na obou vymezených plochách v dané lokalitě, je způsobilá zasáhnout do práv navrhovatele, resp. jeho členů, a to jak s ohledem na omezení pohybu v lokalitě, tak s ohledem na možnou zvýšenou dopravní a hlukovou zátěž. Tento stav nemohlo napravit ani odůvodnění v následném stanovisku ze dne 10. 12. 2015, č. j. 73031/ENV/15, 1661/570/15, dle kterého lze požadavek na příslušnou etapizaci zástavby na dotčených plochách vzhledem ke stávajícímu charakteru území, mimo jiné ke stávající zástavbě či umožněné zastavitelnosti, považovat za nadbytečný, avšak které je velmi kusé. Argument stěžovatele, že pokud navrhovatel považoval etapizaci za nedostatečnou záruku ochrany ZPF a požadoval další kroky, je situace vyřešena tím, že je odstraněna i tato jediná podmínka, je dle Nejvyššího správního soudu účelový.

[81] Následující stanoviska ze dne 29. 7. 2015, č. j. 49310/ENV/15, 1111/570/15, a ze dne 25. 9. 2015, č. j. 60033/ENV/15, 1376/570/15, pouze zopakovala kladné stanovisko ke změně č. 2 ÚP Zlína. Dne 1. 4. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, přičemž nové znění § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF stanoví, že „*[z]emědělskou půdu*

pokračování

I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu“.

[82] Ministerstvo dále vydalo již zmíněné stanovisko ze dne 10. 12. 2015, č. j. 73031/ENV/15, 1661/570/15, kterým reagovalo na žádost stěžovatele o vyjádření k připomínce navrhovatele podané v rámci opakovaného veřejného projednání a současně reagovalo na změnu právní úpravy. Dle tohoto stanoviska již ve stanovisku ke společnému jednání ministerstvo odstranilo nedostatky vytýkané mu rozhodnutími správních soudů tím, že odůvodnilo každou dílčí změnu, která byla předmětem společného jednání, a přihlédlo k nezbytnosti navrhovaného řešení. Podstatné přitom dle ministerstva bylo, že v rámci změny č. 2 ÚP Zlína z hlediska ochrany ZPF nepřipomínkovalo možnost vymezení dalších, zcela nových zastavitelných ploch, ale změnu ÚP Zlína vyvolanou zrušením její části rozhodnutím soudu. Na základě posouzení projednávané dokumentace, s přihlédnutím k souvislostem řešeným již v rámci projednávání samotného ÚP Zlína, tedy souvislostí, na základě kterých byl záměr již jednou kladně projednán, bylo dle ministerstva možné záměr opatřit souhlasem podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF i přesto, že se dotýká půd zařazených do II. třídy ochrany, neboť dle metodického pokynu jsou tyto půdy podmíněně zastavitelné, přičemž se neplánuje zástavba na celé ploše řešeného území, částečně zůstane půda zachována pro potřeby ozelenění či zřízení zahrad. Pokud jde o stanovisko ze dne 25. 9. 2015, ministerstvo upozornilo na skutečnost, že v dokumentaci není jednoznačný odkaz na splnění podmínky dle § 4 odst. 3 zákona o ZPF, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., který byl v době vydání daného stanoviska již účinný, ministerstvo však považovalo podmínku za splněnou, neboť za veřejný zájem převažující nad ochranou ZPF lze označit i respektování dalších zásad ochrany ZPF a striktním dodržováním § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF by zjevně došlo v daném případě k nedodržení § 4 odst. 1 písm. a) i c) zákona o ochraně ZPF. V závěru však ministerstvo uvedlo, že s ohledem na změnu právní úpravy požaduje doplnění a úpravu dokumentace tak, aby bylo zřejmé, že navrhované řešení jednotlivých ploch zohledňuje požadavky § 5 odst. 1 a § 4 zákona o ochraně ZPF. Ministerstvo dále požadovalo, aby z doplněné dokumentace vyplývalo, zda má být změna č. 2 ÚP Zlína připomínkována jako zcela nová změna ÚP Zlína, nebo je správná jeho úvaha, že nejde o vymezení zcela nových ploch, ale o projednání změny územně plánovací dokumentace vyvolané zrušením její části soudními rozhodnutími.

[83] Ministerstvo dále v daném stanovisku reagovalo na argumentaci navrhovatele, především na jeho námitku o nezákonnosti změny č. 2 ÚP Zlína, tedy i stanovisek orgánu ochrany ZPF. Ministerstvo uvedlo, že byť bylo jeho stanovisko k samotnému ÚP Zlína označeno za nezákonné, rozhodnutími soudů není předjíáno, že dotčené plochy nemohou být vymezeny jako zastavitelné, a vady stanoviska byly dle ministerstva napraveny patřičným odůvodněním, přičemž při posuzování jednotlivých záměrů vycházelo ministerstvo z údajů v konkrétní dokumentaci i ze svého odborného posouzení založeného na znalosti lokality a všech navazujících souvislostí. Podstatné přitom bylo splnění podmínek dle § 4 a § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, ve znění účinném v době vydání jednotlivých stanovisek. Ministerstvo zdůraznilo, že lokalita není tvořena půdou I. třídy ochrany, a zopakovalo své předchozí hodnocení lokality, přičemž dodalo, že se nejedná o nedotčené území, ale území zasažené částečně zástavbou dopravní obslužnosti a původní pasekářskou zástavbou, bylo proto již dříve k bydlení využíváno, navrhuje se tak pouze „zahuštění“ zástavby. K námitkám navrhovatele ministerstvo dále uvedlo, že obecně lze dovodit, že pokud nebylo zastavění lokality s ohledem na půdy II. třídy ochrany dostatečně zdůvodněno, bez dalšího to neznamená, že bylo navrženo v rozporu se zásadami ochrany ZPF či ostatními právními předpisy a že se tedy nejedná o nejvýhodnější řešení ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Pokud jde o námitku navrhovatele o nezákonnosti stanoviska ministerstva ze dne 7. 4. 2015, ministerstvo podotklo, že navrhovatel není oprávněn rozhodovat o nezákonnosti jednotlivých stanovisek dotčených

orgánů. Případné nejasnosti byly dle ministerstva dostatečně vyvráceny v tomto doplnění stanoviska.

[84] Ve stanovisku k návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek uplatněných v rámci opakovaného projednání ze dne 31. 3. 2016, č. j. 17954/ENV/16, 508/570/16, ministerstvo pouze konstatovalo, že závěry stanoviska ze dne 10. 12. 2015 zřejmě budou zohledněny a konečné stanovisko ministerstva bude vydáno až na základě posouzení dokumentace doplněné dle příslušné novely.

[85] V novém stanovisku k II. opakovanému veřejnému projednání ze dne 14. 9. 2016, č. j. 53731/ENV/16, 1450/570/16, ministerstvo zohlednilo příslušné novely zákona o ochraně ZPF. U nově vymezených zastavitelných ploch uvedlo, že byla dokladována potřeba nových ploch pro bydlení, přičemž vymezení dostatečného rozsahu ploch pro bydlení lze považovat za veřejný zájem. Ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF odkázalo ministerstvo na nově vypracovanou přílohu č. 5, kdy kritériím hodnotícím vliv a dopady do ZPF byl přiřazen nejvyšší podíl váhy. Z projednávané dokumentace dále dle ministerstva vyplývá, že navrhovaným řešením nedojde k narušení vymezeného ÚSES v jeho funkčnosti, nejsou dotčeny půdy s provedenými investicemi do půdy, nebude narušena prostupnost krajiny a nedojde ani ke znemožnění obsluhy navazujících ploch. V tomto smyslu tedy byly dle ministerstva respektovány zásady ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a), c) a d) a odst. 2 zákona o ochraně ZPF. V případě dílčích změn ploch BI se pak nepředpokládá nevratný dopad na půdu v celé ploše. Ministerstvo dále zopakovalo, že nevznikají zbytkové plochy ZPF a že navrhovaná plocha navazuje na stávající zástavbu. Přestože má být dotčena půda II. třídy ochrany, bylo podle vzájemného hodnocení lokalit navrhované řešení posouzeno jako jedno z nejvhodnějších pro potřeby vymezení ploch pro bydlení. Dle ministerstva je navrženo řešení nejvhodnější ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF a vzhledem k tomu, že byl prokázán veřejný zájem, kterým je potřeba vymezení ploch pro bydlení, lze dovodit, že byla splněna i podmínka dle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

[86] Ve stanovisku ze dne 12. 1. 2016, č. j. 86680/ENV/16, 2305/570/16, ministerstvo pouze uvedlo, že v případě vypracování každého ze svých stanovisek vycházelo z údajů uvedených v předkládaných konkrétních dokumentech, ale vždy také z vlastního odborného posouzení navrhovaného řešení. Odůvodnění uvedená v jednotlivých stanoviscích byla dle něj vyhotovena dostatečným způsobem a je zřejmé, jakým způsobem se ministerstvo zabývalo dopadem navrhovaného řešení na dotčené zemědělské pozemky ve smyslu zásad dle § 5 odst. 1 a § 4 zákona o ochraně ZPF, a to vždy ve znění účinném v době vydání jednotlivých stanovisek.

[87] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze přisvědčit stěžovateli, že by stanoviska ministerstva dostatečně prokazovala soulad vymezených ploch se zákonem. Pokud jde o stanoviska vydaná před novelou zákona o ochraně ZPF, nesplňovala požadavky metodického pokynu, byť dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, „*metodický pokyn podrobněji upravuje postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, a sjednocuje tak správní praxi. Bylo by zpravidla v rozporu se zásadou zájmu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od hledisek a kritérií tohoto metodického pokynu odchýlil*“.

[88] Ke stanoviskům ministerstva ze dne 10. 12. 2015, č. j. 73031/ENV/15, 1661/570/15, a ze dne 14. 9. 2016, č. j. 53731/ENV/16, 1450/570/16, lze uvést, že legitimně doplňují předchozí závěry s ohledem na změnu právní úpravy, na kterou zareagoval také stěžovatel vytvořením přílohy č. 5. Takový postup lze aprobovat s ohledem na skutečnost, že „*[n]estanoví-li právní úprava jinak, musí i správní orgány při vydávání rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání takového aktu. Došlo-li proto v průběhu pořizování územního*

pokračování

plánu ke změně právní úpravy pro její posouzení z hlediska jednoho z chráněných veřejných zájmů (zde ochrana ZPF), musí pořizovatel ve spolupráci s příslušným dotčeným orgánem zajistit, že připravovaná územně plánovací regulace bude v souladu s právní úpravou účinnou ke dni jejího vydání“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019 – 56, publ. pod č. 4157/2021 Sb. NSS). Hodnocení dle účinného § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF v prvním z těchto stanovisek však lze pokládat za velmi kusé a nedostačující. Pokud jde o vyhodnocení námitek navrhovatele, lze je označit za vyhýbavé a v případě vypořádání námítky nezákonnosti stanoviska ze dne 7. 4. 2015 dokonce za nekorektní. Pokud jde o tvrzení o zahuštění stávající zástavby, lze souhlasit s krajským soudem, že zde existuje nesoulad s tvrzením stěžovatele, podle něhož zde zástavba již neexistuje. Za daných okolností není zřejmé, zda ministerstvo skutečně věc posuzovalo na základě znalosti dané lokality.

[89] Ve stanovisku ze dne 14. 9. 2016, č. j. 53731/ENV/16, 1450/570/16, hodnotilo ministerstvo změnu č. 2 ÚP Zlína s ohledem na novelizované znění § 4 zákona o ochraně ZPF, jež oproti předchozí úpravě obsahuje více kritérií, která je třeba zohledňovat při odnímání půdy ze ZPF, a toto hodnocení bylo skutečně podrobnější než ve stanovisku předchozím. Přesto však lze přisvědčit krajskému soudu, že i v době účinnosti nové právní úpravy je nutné požadovat po ministerstvu posouzení dané otázky na základě kritérií dle metodického pokynu, neboť ten je stále platný a účinný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 – 327). Již z tohoto důvodu ani toto stanovisko ministerstva neobstojí. Pokud jde o hodnocení dle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF jako nového kritéria, které je nutné brát v úvahu, je možné odkázat na již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 – 327, v němž zdejší soud konstatoval:

„Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je vymezen v § 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a je patrný i z § 4 odst. 1 téhož zákona, podle něhož je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu. Zákonodárce zde vychází ze základní skutečnosti, která determinuje vysokou ochranu zemědělského půdního fondu, tj. že zemědělské půdy i půdy dočasně neobdělávané je omezené množství, a je na ní přitom závislá rostlinná i živočišná výroba. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy (k tomu viz již zmínovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2006 - 74).

Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případě, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad ochranou zemědělského půdního fondu. Při výkladu tohoto neurčitého pojmu lze vycházet z judikatury k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který, byť chrání odlišnou složku životního prostředí, v § 43 odst. 1 a § 56 odst. 1 obsahuje obdobnou normativní konstrukci s jediným rozdílem, že v případě § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se musí jednat o „výrazně“ převažující jiný veřejný zájem, což znamená ještě intenzivnější ochranu půdy oproti složkám životního prostředí chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny (srov. rozsudek ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 – 88). Předně je třeba poznamenat, že veřejný zájem je třeba odlišit od zájmu soukromého či kolektivního (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, publ. pod č. 2879/2013 Sb. NSS). Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že „veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování“ (náleze ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Správní orgán nemůže pouze konstatovat existenci jiného veřejného zájmu, musí být prokázáno a zdůvodněno, v čem tento veřejný zájem převažuje nad ochranou životního prostředí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36). Úvahy ohledně

vážení konkurujících veřejných zájmů tak nemohou být nabrazeny pouhým přehledem veřejných zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 – 251). Součástí posouzení existence převažujícího veřejného zájmu je i zvážení jiného uspokojivého řešení. Při vážení kolize veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu a jiného veřejného zájmu je třeba hledat „optimální řešení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323). Výrazná převaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak (již zmiňované rozsudky č. j. 6 As 65/2012 – 161 a č. j. 8 As 5/2008 – 93).

Podle Ústavního soudu žádná činnost nemůže typově, bez konkrétního posouzení, být vždy označena za činnost ve veřejném zájmu (srov. náleží ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Mezi zájmy, které se dostávají do střetu s ochranou životního prostředí, je však možné vylénit kategorii záměrů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům převažujícího veřejného zájmu. Takovými záměry jsou například výstavba dopravní infrastruktury, především té dálniční (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323), výroba energie z obnovitelných zdrojů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46) či činnosti spojené s realizací protipovodňových opatření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93, publ. pod č. 8/2009 Sb. NSS). U výstavby budov pro bydlení je přínos z hlediska veřejného zájmu méně jednoznačný (k tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161).“

[90] Za převažující veřejný zájem dle daného stanoviska považovalo ministerstvo právě potřebu vymezení ploch pro výstavbu budov k bydlení, k čemuž odkazovalo na prokázání potřeby vymežit dalších cca 8 ha zastavitelných ploch. Jak již však bylo uvedeno výše, tato potřeba nebyla stěžovatelem dostatečně odůvodněna ani prokázána. K prokázání toho, že uvedený veřejný zájem není možné uspokojit jinak, stěžovatel vypracoval přílohu č. 5, na niž ministerstvo ve svém stanovisku odkazuje. Krajský soud přitom kritizoval, že v rámci tohoto nástroje byla třídě ochrany přiřazena pouze 15 % váha. Stěžovatel namítal, že celkovému hodnocení bloku ochrany ZPF byl přiřazen poměr 40 %. Přestože lze přisvědčit stěžovateli, že ochranu ZPF nelze absolutizovat, jak také uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, nelze pominout, že podmíněná zastavitelnost na základě převažujícího veřejného zájmu dle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF se vztahuje stejně na půdy I. i II. třídy ochrany. Byť na zástavbu půdy II. třídy ochrany lze vztáhnout méně přísné požadavky, stále je nutné tyto dvě kategorie zcela jasně oddělit od zbývajících tříd ochrany. Metodika, kdy jednotlivé třídy ochrany oddělují pravidelné odstupy jednoho hodnotícího bodu, tomuto rozdílu neodpovídá. Stejně tak lze v souladu s názorem krajského soudu zpochybnit váhu hodnotícího kritéria třídy ochrany, stanovenou na 15 %, neboť další hodnotící kritéria v bloku ochrany ZPF mohou v součtu dosáhnout až 25 %, přičemž celých 10 % je přiřazeno jen intenzitě využití zemědělské půdy. Pokud by tedy bylo intenzivně hospodařeno (10 %) např. na půdě III. třídy ochrany, která je součástí většího obhospodařovaného celku (dopad záboru na organizaci zemědělské lokality - váha 5 %) a v této lokalitě byly provedeny meliorační práce (5 % váhy), mohlo by snadno dojít k převážení veřejného zájmu na ochraně půdy II. třídy ochrany pouze na základě těchto kritérií, což je značně diskutabilní. Nejvyšší správní soud proto neshledal 15 % váhu kritéria třídy ochrany za odpovídající, a to bez ohledu na to, jakou váhu má celý hodnotící blok ochrany ZPF. Stanovisko ministerstva tak lze považovat za nezákonné, neboť své odůvodnění možnosti vymežit zastavitelné plochy v oblasti s půdou II. třídy ochrany bylo postaveno na příloze č. 5, kterou v současné podobě nelze považovat za nástroj vhodný pro tento účel.

[91] Lze dále podotknout, že chybou stěžovatele nebyla stanoviska ministerstva ze dne 10. 12. 2015, č. j. 73031/ENV/15, 1661/570/15, ani ze dne 14. 9. 2016, č. j. 53731/ENV/16, 1450/570/16, zařazena do odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, čímž došlo k porušení § 53 odst. 4 písm. d) a odst. 5 písm. a) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud nepokládá tuto chybu za natolik podstatnou, aby způsobila nepřezkoumatelnost změny č. 2 ÚP Zlína, a to s ohledem

pokračování

na svůj závěr vyjádřený v rozsudku ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 Aos 5/2013 – 45: „Pokud jde o požadavky kladené na odůvodnění změny územního plánu, je soud toho názoru, že odůvodnění je třeba hledat nejen v textové a grafické části odůvodnění územního plánu, nýbrž jej lze dovést i z obsahu správního spisu. Přitom je třeba vzít do úvahy i chronologický vývoj návrhu územního plánu.“ Přesto se jedná o pochybení především s ohledem na skutečnost, že první ze stanovisek hodnotí připomínky navrhovatele a požaduje změnu územně plánovací dokumentace a druhé, jak bylo předesláno samotným ministerstvem, je označeno za stanovisko „konečné“. Obsah stanovisek je zjiřitelný pouze z obsahu spisové dokumentace, byť odkazy na ně jsou obsaženy v následných stanoviscích ministerstva.

[92] Dle Nejvyššího správního soudu tak lze souhlasit se stěžejními závěry krajského soudu, že vymezení ploch č. 231 a č. 1084 a rozšíření plochy č. 1079 trpí nedostatkem odůvodnění. Stěžovatel dostatečně neodůvodnil ani neprokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, ani to, že tyto plochy bylo nezbytné vymezit právě v lokalitě Vršava. Rozšíření plochy č. 1079 pak nemůže obstát z hlediska vhodnosti zvolené úpravy právních vztahů jak s ohledem na vlastnická práva majitelů dotčených pozemků, tak z hlediska nejisté budoucí úpravy veřejného prostranství.

[93] Dále posuzované stížní námítky směřují do části rozsudku, v níž se krajský soud nad rámec hlavních důvodů pro zrušení části změny č. 2 ÚP Zlína věnoval vypořádání dalších návrhových námitek. V tomto ohledu je tak nutné zdůraznit, že byť by kasační námítky mohly být shledány důvodnými, nemůže to mít vliv na zákonnost rozsudku jako takového. Lze souhlasit s krajským soudem, že nedostatečné odůvodnění záboru kvalitní zemědělské půdy může mít vliv na narušení environmentálního pilíře udržitelného rozvoje území a tedy být v rozporu se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje, byť ke změně č. 2 ÚP Zlína bylo vydáno kladné stanovisko příslušného orgánu.

[94] Pokud jde o námítky vůči upuštění od požadovaných regulačních prvků, k odůvodněnosti požadavku etapizace se zdejší soud vyjádřil výše. Pokud jde o zpracování územní studie jako podmínky pro rozhodování v území, z přílohy č. 3 změny č. 2 ÚP Zlína – srovnávacího textu vyplývá, že se jedná o regulativ, který je stěžovatelem relativně pravidelně stanovován u zastavitelných ploch. Od tohoto regulativu bylo u vymezení zastavitelných ploch č. 231 a č. 1084 v průběhu řízení o změně č. 2 ÚP Zlína upuštěno, neboť byla vypracována územní studie z jiného podnětu. V daném směru lze souhlasit s krajským soudem, že územní studie vypracované z podnětu třetí osoby a studie stanovené jako podmínka pro rozhodování územně plánovací dokumentací jsou jiné kvality.

[95] Jak vyplývá z odborné literatury, „[p]ořízovatel pořizuje územní studii z vlastního nebo jiného podnětu podle aktuální potřeby a v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací. Zásady územního rozvoje mohou uložit pořízení územní studie podle § 36 odst. 2 StavZ. Územní plán může uložit pořízení územní studie jako podmínky pro rozhodování podle § 43 odst. 2 StavZ (...), účelem pořízení takové územní studie je podrobnější prověření podmínek v území (v souladu s územním plánem) a odložení rozhodování v území do doby, než se tak stane. V případě, že je rozhodování v území podmíněno pořízením územní studie, schválením možnosti jejího využití a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti, jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení, na jejichž základě zpracuje pořizovatel zadání, a přiměřená lhůta pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti; marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká“ (viz Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 128).

[96] Na základě § 43 odst. 2 stavebního zákona „[ú]zemní plán může ve vybraných plochách nebo koridorech uložit pořízení územní studie. Územní studie je územně plánovacím podkladem, který umožňuje prověření změn jejich využití, protože územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, které by mohly významně ovlivňovat

nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí (§ 30 StavZ). Pořízená územní studie se po schválení možnosti jejího využití pořizovatelem a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti stává právně nezávazným, ale neopomenutelným podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace (nebo jejich změn) a pro rozhodování v území. Územním plánem uložené pořízení územní studie, schválení možnosti jejího využití pořizovatelem a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti je podmínkou pro rozhodování v území“ (viz Machačková, J. a kol., op. cit., s. 234 - 235).

[97] Jestliže územní studie zadaná dle § 43 odst. 2 stavebního zákona podléhá stanovení podmínek jejího pořízení, jejím účelem je prověření území v souladu s územním plánem, možných řešení a okolností, které by mohly ovlivňovat využití a uspořádání území, nelze ji srovnávat s územní studií pořízenou na základě podnětu jiné osoby. Byť je její výsledek nezávazný, jedná se v případě územní studie dle § 43 odst. 2 stavebního zákona o neopomenutelný podklad územně plánovací dokumentace. Její nevypracování proto může zasáhnout do práv navrhovatele, neboť nemusí dojít ke zhodnocení variantních řešení či dostatečnému průzkumu dopravního či technického systému v daném území s důsledky vedoucími ke zhoršení kvality bydlení členů navrhovatele. S ohledem na povinnost zohlednit schválenou a evidovanou územní studii v rámci územního plánování nelze souhlasit se závěrem stěžovatele, že pochybnosti, které by se jí týkaly, by nemohly ovlivnit změnu územního plánu.

[98] Pokud jde o námitky stěžovatele proti nesplnění zákonných požadavků na ochranu lesa, nejedná se o nepřezkoumatelnou část rozsudku, neboť krajský soud pouze odkazuje na nedostatečné odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína, resp. nedostatečné odůvodnění dotčeného orgánu. Stejně tak nelze za nepřezkoumatelné považovat závěry soudu s ohledem na dopad vymezení zastavitelných ploch do ÚSES, neboť se jedná o upozornění krajského soudu, na co je třeba se v případě vymezení zastavitelných ploch zaměřit.

[99] V rámci vyhodnocení krajinného rázu lze souhlasit s krajským soudem, že dotčený orgán se ve svém stanovisku vyjadřoval pouze k nově vymezeným plochám pasekářského bydlení BX, nikoliv k plochám BI v oblasti Vršava. Obecné stanovení podmínek pro zástavbu v ploše BI ani následnou podmínku zástavby pouze do 2. NP nelze považovat za vyhovující z hlediska nového vymezení zastavitelných ploch v lokalitě doposud nezastavěné bez náležitého zhodnocení krajinných prvků, resp. jejich existence.

[100] V reakci na opakované odkazy stěžovatele, že v daných oblastech obdržel kladné stanovisko dotčeného orgánu, poukazuje Nejvyšší správní soud na skutečnost, že i stanoviska dotčených orgánů musí být odůvodněna přezkoumatelně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130), přičemž lze poukázat na závěr, který vyslovil Krajský soud v Brně v již zmíněném rozsudku ze dne 8. 10. 2013, č. j. 63 A 3/2012 – 219, který se týká selhání orgánu ochrany ZPF v rámci pořizování územního plánu, ale lze jeho závěry vztáhnout i na jakékoliv stanovisko v případě změny územního plánu, neboť „*vydání kladného stanoviska k návrhu územního plánu nezabýváje (...) odpůrce odpovědnosti za soulad územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů*“.

[101] K tvrzení stěžovatele, že krajský soud při hodnocení proporcionality vychází nepodloženě z toho, že pozemky v lokalitě Vršava byly již rozprodány, lze citovat jeho vyjádření v řízení před krajským soudem: „*V současné době jsou již pozemky rozprodány a vedlo se zde již stavebním úřadem územní řízení, které však muselo být přerušeno právě kvůli tomu, že plocha byla zrušena rozsudkem soudu.*“ Na zmínku o vlastnictví třetích osob lze opakovaně narazit také v rozhodnutí o námitkách a ve vypořádání připomínek, viz např. str. 135 odůvodnění změny č. 2 ÚP Zlína: „*V tomto případě se však nejedná pouze o snížení potřeby dojíždění, ale o to, aby byl jednak zajištěn rozvoj města v souladu s urbanistickou koncepcí, a také o to, aby lidem, kteří si zde koupili pozemky určené k bydlení v dobré víře dle platné změny územního plánu z roku 1998, změny 94 A, nevznikla finanční ztráta, když tyto nebudou*

pokračování

navráčeny zpět do ploch určených pro bydlení.“ V tomto smyslu je však možné poznamenat, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 – 191, „*osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím dotčena, a jež se proto stávají účastníky řízení, však nemají a nikdy nemohou mít subjektivní veřejné právo na to, aby poměry, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit, pokud budou splněny všechny zákonné podmínky“*, přičemž dané pravidlo platí obzvláště ve chvíli, kdy se jedná o kolizi s ochranou veřejného zájmu, v nyní projednávaném případě představovaným zejména II. třídou ochrany půdy nacházející se v dané lokalitě, jejíž hodnocení se změnilo až po účinnosti uvedené změny 94A územního plánu předcházejícího UP Zlína z roku 2011. Pokud jde o pozdější vyjádření stěžovatele ke změně třídy ochrany půdy v ploše č. 1084, nebylo možné k této skutečnosti přihlížet s ohledem na § 101b odst. 3 s. ř. s.

V.

Závěr a náklady řízení

[102] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[103] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, měl by proto vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o jeho kasační stížnosti. Navrhovatel ovšem nedoložil, že by mu v souvislosti s tímto řízením vznikly jakékoli náklady, a taková skutečnost nevyplývá ani ze spisu. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[104] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim vznikl dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. nárok na náhradu nákladů s tím spojených.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. června 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu