



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., ve věci

navrhovatelů: a) X,  
trvale bytem X

b) X,  
trvale bytem X

zastoupených JUDr. Markem Křížem, Ph.D., advokátem  
se sídlem Masarykovo nám. 91/28, 733 01 Karviná

proti  
odpůrci: X  
IČ: X  
se sídlem X

zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem  
se sídlem Bubeníčkova 502/42, 615 00 Brno

o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy č. 1/2016, jímž se vydává územní plán obce Kurovice schválený zastupitelstvem obce Kurovice dne 27. 4. 2016, účinného ode dne 18. 5. 2016,

takto:

- I. Návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. 1/2016, jímž se vydává územní plán obce Kurovice schválený zastupitelstvem obce Kurovice dne 27. 4. 2016, účinný ode dne 18. 5. 2016, **se zamítá.**

- II. Navrhovatelé **jsou povinni** nahradit odpůrci náklady řízení ve výši **17 342 Kč**, a to k rukám zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta se sídlem Bubeníčкова 502/42, 615 00 Brno, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé se návrhem doručeným Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ nebo „zdejší soud“) dne 16. 11. 2017 domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016, účinného ode dne 18. 5. 2016, ve smyslu územního plánu obce Kurovice (dále též „napadený územní plán“ nebo „napadené opatření obecné povahy“), nebo jeho části, týkající se ploch sídelní zeleně a ploch smíšené výrobní X (dále také „stabilizované plochy č. X“), sestávající z pozemků parc. č. X st. X a st. X, vše v katastrálním území X, které jsou součástí společného jmění manželů navrhovatelů. Ti jsou současně jedinými společníky a jednatelem společnosti X s.r.o., IČ: X, se sídlem X (dále též „společnost X“), která ve svém oploceném areálu využívá k podnikatelské činnosti pozemky, u nichž bylo napadeným územním plánem změněno funkční využití. Konkrétně došlo ke změně funkčního využití pozemků navrhovatelů parc. č. X, vše v katastrálním území X, když byly z původní plochy pro výrobu, podnikatelské aktivity a výrobní služby (vč. zemědělských a řemesla) zařazeny do plochy sídelní zeleně, což znemožňuje jejich zastavění. Dále byly prostřednictvím napadeného územního plánu pozemky navrhovatelů parc. č. st. X a východní část pozemku X, vše v katastrálním území Kurovice, nově zařazeny do stabilizované plochy č. X, v důsledku čehož je na nich připuštěno toliko ponechání stávajících objektů a zpevněných ploch, ale není umožněno jakékoliv navyšování jejich stávající výškové hladiny zástavby či změna jejich tvaru nebo objemu.
2. V tomto postupu navrhovatelé spatřují nezákonné omezení jejich vlastnického práva a práva na podnikání, neboť nemohou na dotčených pozemcích realizovat již plánovanou zástavbu v souvislosti s podnikatelskou činností jimi vlastněné společnosti X.

#### II. Obsah návrhu

3. Ve svém návrhu na zrušení daného opatření obecné povahy, popř. jeho výše uvedené části, navrhovatelé předně uvedli, že dle jejich názoru nebyla změna funkčního využití pozemků provedena za účelem ochrany veřejného, ale soukromého zájmu vlastníka nemovité kulturní památky – tvrze, která sousedí s areálem jejich společnosti X. K tomu dále doplnili, že ani ochrana veřejného zájmu není absolutní povahy a je třeba zohledňovat skutečnost, že navrhovatelé na dotčených pozemcích dlouhodobě vykonávají podnikatelskou činnost. V tomto kontextu zdůraznili, že odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy nerespektoval historický vývoj daného území, na kterém byla zemědělská výroba již v minulosti provozována, čímž postupoval v rozporu s cílem územního plánování, a sice vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Na místo toho odpůrce upřednostnil ochranu jednoho soukromého zájmu před druhým. Navrhovatelé dále uvedli, že postup odpůrce byl nepředvídatelný, neboť v minulosti rozvoj jejich podnikatelské činnosti podporoval, o čemž svědčí nejen dohoda o spolufinancování rekonstrukce místní

komunikace, ale také související zápis ze zasedání obecního zastupitelstva ze dne 20. 1. 2004, které byly k návrhu na zrušení opatření obecné povahy přiloženy. Dle názoru navrhovatelé je nutné, aby odpůrce vždy zohledňoval dlouhodobý charakter územního plánu a v něm obsažených záměrů.

4. Navrhovatelé dále poukázali na skutečnost, že k návrhu na přijetí daného opatření obecné povahy podali námitky, kterým nebylo odpůrcem vyhověno, a to z důvodu, že v těsné blízkosti dotčených pozemků se nachází historická tvrz, která je kulturní památkou, přičemž navrhovatelé v rámci procesu zpracování napadeného územního plánu nepřednesli své požadavky. Současně nebyla zejména na pozemcích č. X postavena až do konání veřejného projednání dne 1. 7. 2015 žádná nová stavba, resp. navrhovatelé odpůrci žádný stavební záměr nesdělili. V tomto kontextu navrhovatelé argumentovali zápisem ze zasedání zastupitelstva obce ze dne 19. 9. 2012, ze kterého dle jejich názoru vyplývá, že měli být k jednání o přijetí daného opatření obecné povahy přizváni, k čemuž však ze strany starostky obce nikdy nedošlo, čímž bylo zamezení jeho přijetí či dosažení kompromisu znemožněno. Z toho důvodu navrhovatelé uplatnili svá práva až v rámci podaných námitek a při veřejném projednání dne 1. 7. 2015, na kterém byla zástupci společnosti X představena vizualizace plánované zástavby (haly), zasahující do části území dotčeného funkční změnou pozemků. Současně navrhovatelé označili za nepravdivé tvrzení, že nebyla na pozemcích sloužících jako celek k podnikatelské činnosti společnosti X postavena žádná nová stavba, a to s odkazem na odpůrcem zveřejněné rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení ze dne 24. 7. 2014, č. j. HOL – 10148/2014/SÚ/DN, na základě kterého došlo k novému zastřešení stávajících objektů, popř. kolaudační souhlas ze dne 22. 5. 2012, č. j. HOL -8419/2012/SÚ/DN, ohledně přístavby a stavební úpravy skladové haly. Navrhovatelé tak považují za nezpochybnitelné, že byl jejich záměr dalšího zastavění území znám, přičemž se o pořízení napadeného územního plánu zajímali, což vyplývá také ze sdělení obce Kurovice ze dne 29. 1. 2014.
5. Dále navrhovatelé namítali, že v rozhodnutí o námitkách je uvedena nepravdivá informace o tom, že se objekt společnosti X nachází v centrální části obce, neboť je fakticky umístěn na východním okraji obce, což ostatně potvrdil sám odpůrce v odůvodnění daného opatření obecné povahy. Z odůvodnění napadeného územního plánu navíc není seznatelné, co je myšleno dlouhodobým územním záměrem, na který se odpůrce odkazuje, pokud se nejedná o ochranu uvedené kulturní památky. Dle názoru navrhovatelů byl postup odpůrce veden nepoctivým záměrem, což má dokazovat také skutečnost, že na zasedání zastupitelstva obce dne 14. 3. 2012 odmítl jejich žádost o změnu funkčního využití pozemků parc. č. X, a to s odkazem na potřebu komplexního řešení dané situace. Následně však v novém územním plánu rozhodl o změně funkčního využití daných pozemků v souladu s požadavkem navrhovatelů, jako kompenzací za jejich pozemky, které byly dotčeny změnou funkčního využití zařazením do sídelní zeleně a stabilizované plochy č. X. To podle názoru navrhovatelů dokazuje, že si odpůrce byl vědom nutnosti vyplacení kompenzace ve smyslu § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a chtěl se takovému postupu vyhnout. Z těchto důvodů považují navrhovatelé jednání odpůrce za nepoctivé, neboť se dostatečně nevypořádal s jejich námitkami, neboť v rámci zajištění udržitelného rozvoje území pominul otázku aktivního bydlení a zaměstnanosti v dotčeném území.

6. Navrhovatelé považují provedenou změnu funkčního využití pozemků za nedostatečně zdůvodněnou, resp. svědčící o libovůli a zneužití práva odpůrcem. Současně nebyla dle jejich názoru splněna podmínka proporcionality, neboť sledovaného cíle bylo možné dosáhnout jiným legislativním prostředkem, který by nepředstavoval tak zásadní zásah do jejich vlastnických práv. Zvolené řešení se omezuje pouze na ochranu kulturní památky ve vlastnictví soukromé osoby a nezohledňuje další aspekty rozvoje území. V kontextu dotčené právní úpravy a judikatury dále navrhovatelé připomněli, že zásah do práv soukromých osob související s přijetím územního plánu musí vždy sledovat legitimní cíl a respektovat princip subsidiarity a minimalizace zásahu. Přijetí změn navíc musí být v územním plánu řádně zdůvodněno. Navrhovatelé v této souvislosti nezpochybnili, že není v případě územního plánování poskytována ochrana legitimnímu očekávání neměnnosti dříve přijaté dokumentace. To však nic nemění na tom, že se jedná ve vztahu k funkčnímu využití území o plynulou a kontinuální činnost, kterou by neměly provázet skokové a nepředvídatelné změny. Při přijetí napadeného územního plánu navíc odpůrce nezohlednil historický vývoj v území, neboť se na pozemcích dotčených změnou funkčního využití nacházela již v minulosti zemědělská výroba. Navrhovatelé zde pak svou podnikatelskou činnost rozvíjí již od roku 1994 a přispívají tak ke zlepšení stavu zaměstnanosti. Výstavba areálu společnosti X navíc byla realizována se souhlasem dotčených orgánů a odpůrce, který ji spoluprací s navrhovateli (výstavba pozemní komunikace) podporoval, čímž v nich vyvolal legitimní očekávání na možnost dalšího rozvoje jejich podnikatelské činnosti. Odpůrce se dostatečně nevypořádal s námitkou navrhovatelů, že na pozemcích dotčených změnou funkčního využití chtěli v souladu s předešlým územním plánem postavit novou halu. Pokud by odpůrce podnikatelskou činnost navrhovatelů v území od počátku neschvaloval, pak by ji rozvíjeli na jiném místě, což by se však negativně projevilo nejen z hlediska narušení kontinuity dosavadního funkčního využití území, ale také v úrovni zaměstnanosti obce a blízkého okolí.
7. Navrhovatelé dále uvedli, že dle jejich názoru nelze považovat změnu funkčního využití dotčených pozemků za ochranu veřejného zájmu. Navrhovatelé při výstavbě areálu společnosti X vždy respektovali požadavky dotčených orgánů a potřebu ochrany nemovité kulturní památky – tvrze, a to také přizpůsobením výšky a vizuální podoby jednotlivých objektů. Odpůrce tak nedodržel princip proporcionality, resp. minimalizace zásahu, neboť mohl ochranu dané kulturní památky řešit hledáním kompromisu ohledně parametrů plánované stavby nové haly, jejíž projekce mu byla představena. V tomto ohledu se navrhovatelé odkázali na odborné vyjádření X z roku 2016, podle něhož by nová stavba odpovídala tradici zástavby v území a vedla by k odstranění starého technického objektu a dalších staveb, tedy k uvolnění území v blízkosti kurovické tvrze. Pokud chtěl odpůrce skutečně chránit kulturní památku, pak si měl nechat zpracovat územní studii, která by rovněž otázku dálkových pohledů posoudila komplexně, nejen ve vztahu k areálu společnosti X. V tomto kontextu navrhovatelé poukázali na společnost X, mající v blízkosti tvrze rovněž rozsáhlé pozemky, které však nebyly z hlediska možnosti budoucí zástavby ve velké míře omezeny. Jednání odpůrce je tak dle jejich názoru diskriminační. Skutečnost, že záměrem odpůrce nebyla ochrana veřejného, ale soukromého zájmu vlastníka tvrze, navrhovatelé dokazují tím, že urbanistická studie z roku 1999 ani starý územní plán z roku 2001 zvýšenou ochranu kulturní památky nepožadovaly. V tomto kontextu dále v návrhu na zrušení daného opatření obecné povahy navrhovatelé za pomoci

odkazů na odůvodnění napadeného územního plánu vymezili jednotlivé stavby, které se v dotčeném území nachází. Konkrétně se věnovali zejména problematice jejich umístění a výšky vzhledem ke kulturní památce – tvrzi, která je v jejich blízkosti. Za výraznou pohledovou bariéru lze dle jejich názoru považovat pouze objekt st. 138/2 – vepřín, který je ve vlastnictví jiné osoby.

8. Dále navrhovatelé poukázali na vybrané pasáže z odůvodnění napadeného územního plánu, a to zejména ve vztahu k prioritám územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území, včetně závěrů koordinovaného stanoviska Městského úřadu Holešov ohledně žádoucí ochrany kulturních památek (zejména kostel sv. Kunhuty a kurovické tvrze) v dotčené oblasti. Co se týče uvedeného stanoviska, navrhovatelé rovněž poukázali na pasáž z jeho textu, ve které se příslušný dotčený orgán ztotožnil se zamítnutím námitek navrhovatelů, a to z důvodu zájmu na ochraně nemovité kulturní památky – tvrze. V této souvislosti poté opět odkázali na odůvodnění napadeného územního plánu, kde se v době X poukazuje na negativní vliv zemědělské výroby situované na východním okraji obce, zejména pak čtyř obilných sil, která jsou jediným rušivým prvkem panoramatu obce. Je tak akcentována potřeba citlivého přístupu v nejširším areálu tvrze, aby nebyly poškozeny zejména její pohledové kvality a historické souvislosti.
9. V tomto kontextu navrhovatelé uvedli, že ani odpůrce, ani dotčený orgán památkové péče, nespécifikoval dálkové pohledy, které by měly být chráněny. Z toho důvodu navrhovatelé sami vymezili dálkové pohledy ze směru od silnice III/43825 Kurovice – Míškovice a ze směru od silnice III/43826 Kurovice – Ludslavice, které vyplývají z přiloženého odborného posudku X a odborného posudku X, zpracovaného pro účely realizace stavebního záměru nové víceúčelové haly na pozemku p. č. X a přilehlých k. ú. X. Jelikož byly dotčené plochy původně určeny z hlediska funkčního využití pro zemědělskou výrobu, nebylo dle názoru navrhovatelů možné očekávat, že bude napadeným územním plánem znemožněno jejich zastavění, a to změnou funkčního využití. Navrhovatelé současně namítli, že vymezení dotčených ploch jako sídelní zeleně (č. X) v novém územním plánu neodpovídá faktickému stavu v území, ani údajům uvedeným v katastru nemovitostí, neboť zeleně není jejich hlavním využitím. Dále navrhovatelé namítli, že textová a grafická část napadeného územního plánu vykazuje rozpory, neboť dotčené pozemky (parc. č. X, vše v k. ú. X) jsou označeny jako sídelní zeleně, kterou tvoří zahrady nebo plochy malovýrobně obhospodařovaného půdního fondu, přestože dané pozemky jsou ve skutečnosti plochami ostatními.
10. V souladu s pořizováním napadeného územního plánu navrhovatelé poukázali na skutečnost, že jeho schválený návrh byl starostkou obce zaslán třetí osobě, která v tomto ohledu požádala o poskytnutí informace. Jeho znění, které je k návrhu na zrušení opatření obecné povahy příkládáno, však není součástí všech zveřejněných částí územního plánu. V tomto kontextu navrhovatelé odkázali na jeho obsah, ve kterém je formulován požadavek na prověření možnosti vymezení ochranného pásma NKP č. X – tvrz a stanovení podmínek s ohledem na okolní zástavbu. K posouzení možnosti zřízení ochranného pásma však v rozporu se stanoveným požadavkem vůbec nedošlo. V odůvodnění napadeného územního plánu je k tomu uvedeno, že nelze v tomto ohledu navrhnout ochranné pásmo kulturní památky, a to s odkazem na podmínky prostorového uspořádání v okolí kurovické tvrze. Dle navrhovatelů tak došlo k postupu právní úpravou nepředvídanému, neboť bylo za účelem ochrany

kulturní památky využito změny funkčního využití dotčených pozemků na sídelní zeleň a stabilizovanou plochu pod č. X, které mají jinou funkci, aniž by byl dán podnět ke zřízení ochranného pásma za náhradu. Navrhovatelé v této souvislosti dovodili, že tento postup byl motivován tím, aby jim nemusela být za omezení vlastnického práva vyplacena náhrada, která se v případě změny funkčního využití pozemků, na rozdíl od ochranného pásma za tímto účelem běžně používaného, neposkytuje.

11. V této souvislosti dále navrhovatelé poukázali na skutečnost, že změna funkčního využití dotčených pozemků na plochy sídelní zeleně neodpovídá účelu, který je běžně vymezením daného druhu zeleně sledován. Na rozdíl od veřejné a vyhrazené zeleně totiž nejsou plochy v režimu sídelní zeleně vůbec zastavitelné. Zařazení dotčených pozemků, které jsou hospodářsky využívány, do plochy sídelní zeleně, tak nesleduje jejich právem předvídaný účel, ale toliko nepřímou ochranu kulturní památky, k čemuž má sloužit institut ochranného pásma. Pokud tedy odpůrce považoval za potřebné chránit dálkové pohledy ve vztahu ke kulturní památce – tvrzi, měl tak učinit až v souvislosti se zadáním zpracování komplexní územní studie, která by všechny eventuální pohledy vyhodnotila, tedy nejen ve vztahu ke společnosti X a společnosti X. Přestože není zpracování územní studie zákonem vyžadováno, v daném případě by bylo adekvátní, neboť odůvodnění napadeného územního plánu je ve vztahu k prostorovému uspořádání obce Kurovice nedostatečné. Požadavek prověření všech dálkových pohledů navíc dle názoru navrhovatelů vyplývá ze stanoviska k námitkám navrhovatelů ze dne 4. 8. 2015, které vydal Městský úřad Holešov, odbor tajemníka, úsek školství, kultury a památkové péče (dále jen „stanovisko ze dne 4. 8. 2015“), a dále z příložených odborných posudků X a X. Z těchto důvodů považují navrhovatelé požadavek na zpracování územní studie jako důvodný, neboť závěry odpůrce ohledně omezení výhledu na historickou tvrz, resp. oslabení vizuálního a akustického měřítká, jsou pouhou domněnkou, která nebyla odborně podložena.
12. Kromě toho navrhovatelé namítli, že napadený územní plán se zákonem nepřipustným způsobem zabývá otázkami, které mají být řešeny v rámci regulačního plánu či územního rozhodnutí. V tomto ohledu poukázali zejména na rozměrové hodnocení studie haly, jak byla předložena v rámci uplatněné námítky či hodnocení možného působení výstavby apod. Současně navrhovatelé uvedli, že způsob vymezení dotčených ploch v novém územním plánu neodpovídá evidovanému stavu v katastru nemovitostí, a to s ohledem na právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně a příslušném prováděcím právním předpisu. Využití plochy sídelní zeleně navíc neodpovídá historickému využití dochovaných parcel v obci Kurovice (zejména plochy v západní části obce), přestože by jeho respektování zajistilo rovné podmínky v území.
13. Závěrem návrhu na zrušení napadeného územního plánu navrhovatelé shrnuli, že právní regulace dotčených pozemků je nepřiměřená, neboť bylo možné sledovaného cíle dosáhnout např. výškovou regulací staveb nebo stanovením požadavku na jejich optimalizaci v souladu s okolní zástavbou. V daném opatření obecné povahy je navíc rozpor mezi grafickou a textovou částí, neboť jsou pozemky parc. č. X (ostatní plochy), vše k. ú. X, vymezeny jako sídelní zeleň, pod kterou však napadený územní plán v textové části podřazuje zahrady a plochy malovýrobně obhospodařovaného půdního fondu. Současně navrhovatelé poukázali na překročení pravomocí Městského

úřadu Holešov, odbor tajemníka, úsek školství, kultury a památkové péče, který se ve svém stanovisku pod č. j. HOL-24265/2014/KS, zabýval spíše ochranou krajinného rázu, což spadá do působnosti orgánu ochrany přírody a krajiny. Následně navrhovatelé poukázali na urbanistickou studii z roku 1999, dle které je třeba rozvíjet v místě podnikatelské aktivity, a to při sjednocení typu zastřešení, harmonizace výškové hladiny objektů, výstavby ploch veřejné zeleně atd., aniž by byla potřeba zvýšené ochrany kulturní památky – tvrze. Navrhovatelé rovněž zpochybnili neodůvodněné závěry uvedené ve stanovisku ze dne 4. 8. 2015, že při rekonstrukci či odstranění stávajících objektů došlo k necitlivým zásahům, neboť probíhaly pod dozorem státních orgánů. Daná kulturní památka (tvrz) navíc byla až do roku 2006 ve vlastnictví či správě státních orgánů, které proti výstavbě v areálu společnosti X nic nenamítaly. Navrhovatelé tak vždy postupovali v souladu s požadavky dotčených orgánů, a pokud ty porušily svoje povinnosti, nemělo by to být navrhovatelům přičítáno k tíži.

14. Navrhovatelé dále připomněli, že získali stavby na dotčených pozemcích v dezolátním stavu a na vlastní náklady je postupně opravili, včetně výstavby potřebných komunikací. Stavby byly současně postaveny tak, aby svou výškou nepřevyšovaly původní zástavbu a aby zapadly do rázu venkovských stavení. K jejich výstavbě bylo ostatně při souhlasu odpůrce vydáno stavební povolení a poté kolaudační souhlas. Stavba nové haly na pozemku č. X byla odpůrci na veřejném projednání napadeného územního plánu dne 1. 7. 2015 představena a opět by svým konceptem reflektovala prvky tradiční venkovské zástavby, aniž by pohled na historickou tvrz zastínila. O tom dle názoru navrhovatelů dostatečně vypovídají také přiložené odborné posudky X a X (č. 16-070101/1), které byly k návrhu na zrušení napadeného územního plánu přiloženy. Ze všech shora uvedených důvodů považují navrhovatelé dané opatření obecné povahy za nepřezkoumatelné a navrhli tak krajskému soudu, aby jej v celém rozsahu, anebo v části vztahující se k pozemkům dotčeným změnou funkčního využití, zrušil a odpůrci uložil povinnost nahradit náklady řízení.

### III. Vyjádření odpůrce

15. Ve svém vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu se odpůrce nejprve vyjádřil k otázce aktivní procesní a věcné legitimace navrhovatelů. Dle jeho názoru není v daném případě dána reálná možnost, aby bylo daným opatřením obecné povahy zasaženo do jejich vlastnických práv či možnosti rozšíření výrobního areálu na dotčených pozemcích. V tomto kontextu poukázal na skutečnost, že navrhovatelé v rámci projednání napadeného územního plánu byli aktivní pouze svou námitkou, která byla oproti návrhu výrazně menšího rozsahu. Svým postupem tak zneužili svých procesních práv, neboť fakticky ze správního soudu učinili jedinou instanci, která může o správnosti daného opatření obecné povahy komplexně rozhodovat. Z toho důvodu dle názoru odpůrce navrhovatelé v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, postrádají věcnou legitimaci, neboť není úkolem správních soudů rozhodovat věcné spory o využití území, ale poskytovat ochranu práv, pakliže do nich bylo v předcházejícím řízení zasaženo. Tento závěr nemohou vyvrátit ani obecné námitky navrhovatelů, brojící proti regulaci v území toliko z důvodu domnělého zásahu do vlastnických práv.

16. Dále odpůrce zpochybnil, že by byli navrhovatelé přijetím napadeného územního plánu dotčeni na svých vlastnických právech či omezení v možnosti rozvoje podnikání. Výrobní areál společnosti X se nachází v blízkosti dvou kulturních památek, a to kostela sv. Kunhuty a historické tvrze. Byl vybudován na základech areálu bývalého výrobního družstva, které na daném místě bylo postaveno v období nesvobody a nerespektování ochrany kulturních památek. V okolí těchto památek byly v minulosti vždy zelené plochy, na kterých se prováděla výroba toliko ve smyslu zahradnictví. Odpůrce v tomto kontextu poukázal v souladu s judikaturou na své výsostné právo rozhodovat o funkčním využití území. Navrhovatelé nebyli přijetím napadeného územního plánu dotčeni na svých právech změnou funkčního využití jejich pozemků. Co se týče tvrzeného zásahu do práva na podnikání, odpůrce k tomu doplnil, že na daných pozemcích nepodnikají navrhovatelé, ale právnická osoba, ve které mají majetkovou účast. Ta však není vlastníkem dotčených nemovitostí, ani není účastna procesu pořizování územního plánu, přičemž její hospodářský výsledek byl v minulosti opakovaně záporný. Odpůrce navíc rozvoji dané společnosti nebrání, pouze zamezil jejímu stavebnímu rozvoji směrem k uvedené nemovité kulturní památce. Pokud by soud přisvědčil námitkám navrhovatelů, pak by dle názoru odpůrce omezil právo obcí na regulaci vlastního území a ochranu veřejného zájmu, který spočívá také v zamezení kontinuity komunistického budování zemědělských objektů v blízkosti kulturních památek.
17. Podle názoru odpůrce nevykazuje textová část daného opatření obecné povahy žádné nedostatky, přičemž potřeba regulovat pozemky navrhovatelů z hlediska jejich funkčního využití byla řádně odůvodněna ochranou veřejného zájmu, a to při respektování principu minimalizace zásahů do jejich práv. Odpůrce odmítl, že by byly ze strany navrhovatelů uplatněny jiné námitky či požadavky, přičemž byli k projednání napadeného územního plánu přizváni formou veřejné vyhlášky, tedy v souladu se zákonem. Předkládané odborné posudky nemohou mít na územně plánovací podklady vliv.
18. Následně se odpůrce vyjádřil k některým údajům, které byly dle jeho názoru navrhovateli zkresleny. Konkrétně poukázal na skutečnost, že objekt na p. č. 153 je stavbou, která dříve sloužila jako zázemí zahradnictví, přičemž historicky vznikla právě v uvedeném období nesvobody. Její výška však umožňuje toliko ponechání, nikoliv rozšíření či další navýšení. Co se týče pozemku č. X, ten je plochou bývalého zahradnictví, stejně jako pozemky parc. č. X (tvoří jeden funkční celek), kdy současný stav je zeleň se zbytky staveb bývalého zahradnictví. V současné době není z hlediska charakteru či využití součástí výrobního areálu. Kromě toho jsou objekty na pozemcích st. č. X a X stávajícími výrobními objekty, u kterých je znemožněno toliko jejich další navýšování, a to kvůli potenciálnímu narušení rovnováhy v krajině. Ve vztahu k objektu na pozemku st. č. X pak odpůrce uvedl, že není ve vlastnictví navrhovatelů, přičemž se nachází ve větší vzdálenosti od historické části obce. K tomu doplnil, že pozemek parc. č. X slouží jako vstup do výrobního areálu, kdy jeho budoucí ozelenění nebrání zachování komunikační funkce. Odpůrce tak zdůrazňuje, že změnou funkčního využití pozemků pouze docílil navýšení zelené plochy uvnitř intravilánu obce, a to za účelem ochrany historického jádra, přičemž respektoval princip přiměřenosti a minimalizace zásahů.
19. Závěrem odpůrce připomněl, že je malou obcí, která přijetím územního plánu a uvedených změn usilovala o ochranu veřejného zájmu, resp. kulturních památek, před

nárůstem výrobní a ekonomické aktivity, která nemá pro místní obyvatele žádný přínos. Dle názoru odpůrce tak bylo vydání napadeného územního plánu přezkoumatelným způsobem zdůvodněno, aniž by došlo k porušení principu proporcionality. Z toho důvodu navrhl krajskému soudu, aby návrh na zrušení daného opatření obecné povahy jako nedůvodný zamítl.

#### IV. Replika navrhovatelů

20. V replice k vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení napadeného územního plánu navrhovatelé předně uvedli, že jimi provozovaná podnikatelská činnost naplňuje zákonné znaky podnikání prostřednictvím rodinného závodu, na kterém se podílejí rovněž jejich děti. Před založením společnosti X na daném místě podnikali prostřednictvím fyzické osoby zapsané v obchodním rejstříku jako X.
21. Navrhovatelé jsou vlastníky dotčených pozemků, na kterých se nachází výrobní areál společnosti X, v níž jsou oba jednateli a mají v ní 100% majetkovou účast. Navrhovatelé pak napadají dané opatření obecné povahy z titulu zásahu do vlastnických práv k pozemkům a práva na podnikání prostřednictvím rodinného závodu. Dle jejich názoru tak nejsou o jejich věcné legitimaci dány žádné pochybnosti. K tomu dodali, že v rámci přijímání napadeného územního plánu podali námítky, které řádně zdůvodnili, aniž by byla jakkoliv stanovena povinnost dokládat je odbornými posudky. Tato skutečnost navíc nemá vliv na jejich procesní či věcnou legitimaci v řízení před soudem. Navrhovatelé odmítají nařčení odpůrce, že svým návrhem na zrušení opatření obecné povahy zneužívají svých procesních práv, neboť je právě tímto způsobem v souladu se zákonem realizují. Nejedná se pak o rozšíření námítek uplatněných v rámci procesu pořizování napadeného územního plánu, ale pouze o jejich upřesnění a podpoření odbornými podklady. O jejich aktivní legitimaci ostatně svědčí také právní věta odpůrcem citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.
22. Navrhovatelé dále zpochybnili závěr odpůrce, že je jejich úmyslem zasahovat do jeho práva na samosprávu, neboť pouze usilují o to, aby v rámci jeho realizace postupoval v souladu se zákonem a principem proporcionality, resp. neupřednostňoval jednoho soukromého vlastníka před jiným. Dle názoru navrhovatelů je argumentace odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného územního plánu pouze účelové, snažící se zdůvodnit nezákonný postup nápravou nesprávného rozvoje území během období nesvobody, o čemž není v daném opatření obecné povahy ani zmínka. O účelovosti tohoto tvrzení svědčí dle navrhovatelů také skutečnost, že odpůrce započal s jím tvrzeným odstraňováním urbanistických zločinů až v souvislosti s přijetím napadeného územního plánu, tedy téměř třicet let po konci období nesvobody. Po celou dobu nepovažoval daný stav za problematický, přestože se složení zastupitelstva obce z personálního hlediska v podstatě nezměnilo. O tom svědčí také obsah urbanistické studie z roku 1999 či skutečnost, že odpůrce možné nástroje územního plánování nevyužil ani v době, kdy byla daná kulturní památka – tvrz pod správou státních orgánů. V tomto kontextu navrhovatelé uvedli, že je dáno důvodné podezření, že odpůrce prosazuje zájmy soukromého vlastníka historické tvrze, se kterým se nepohodli a je tak na ně kladen tlak, aby svoji výrobu přesunuli jinam, přestože ji na daných pozemcích dlouhodobě se souhlasem dotčených orgánů i samotného odpůrce rozvíjeli (viz urbanistická studie z roku 1999 a předcházející územní plán obce Kurovice).

23. Navrhovatelé rovněž nesouhlasí s odpůrcem formulovaným odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci pod sp. zn. 30 A 116/2017, neboť se v něm nejednalo o přijetí územního plánu, ale zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Odpůrcem citovaná pasáž rozhodnutí, vztahující se k otázce funkční změny pozemků, pak byla pouhou součástí teoretického vymezení daného pojmu či nástroje územního plánování. Navrhovatelé k tomu dodali, že v případě vážného zájmu na ochraně nemovitě kulturní památky měl dát odpůrce podnět ke zřízení ochranného pásma, nikoliv nahrazovat tento institutu změnou funkčního využití pozemků, aby tak bylo účelově zamezeno vzniku povinnosti uhradit náhradu za omezení vlastnického práva v režimu příslušné právní úpravy památkové péče. Současně navrhovatelé poukázali na skutečnost, že v blízkosti historické tvrže byl v minulosti zemědělský dvůr a související produkce nejen v období nesvobody, ale již od 18. století, což dokládá také přiložený odborný posudek X. Výrobní areál navrhovatelů navíc není tvořen velkoprostorovými halami, ale stavbami venkovského charakteru. K jejich výstavbě došlo rozsáhlou rekonstrukcí staveb bývalého zemědělského družstva, a to při zachování jejich výšky a na základě podmínek a povolení příslušných orgánů. Odpůrcem namítaný značný rozsah daného areálu navíc není seznatelný z žádného pohledu, což vyplývá také z přiložených odborných podkladů.
24. Podle názoru navrhovatelů se nelze ztotožnit ani s poznámkou odpůrce, že na dotčených pozemcích, na kterých měla být realizována stavba nové haly, kterou odpůrci představili, doposud svou podnikatelskou činnost neprovozovali. Svůj výrobní areál využívají jako jeden celek, který se dynamicky rozvíjí. Nelze od nich spravedlivě požadovat, aby pozemky ihned po odkoupení celé zastavěli. Navíc daná výroba umožňuje zaměstnávat téměř 100 obyvatel z blízkého okolí, což vyvrací tvrzení odpůrce o tom, že není pro obec žádnou přidanou hodnotou. Z těchto důvodů navrhovatelé setrvali na svém stanovisku, že napadený územní plán je nezákonný a odporující principu proporcionality zásahu do jejich vlastnického práva a práva na podnikání.

## V. Posouzení věci krajským soudem

### V.1 Podmínky řízení

25. Napadené opatření obecné povahy ve smyslu územního plánu obce Kurovice č. 1/2016, účinného ode dne 18. 5. 2016, krajský soud přezkoumal v řízení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (ust. § 101b odst. 3 s. ř. s.).
26. Soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (nevyjádřili výslovný nesouhlas) a krajský soud nepovažoval ústní projednání věci za nezbytné.
27. Krajský soud předně uvádí, že ve věci rozhodoval opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.
28. O návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy bylo v předcházejícím řízení rozhodnuto rozsudkem zdejšího soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 65 A 5/2017 – 154 (dále jen „původní rozsudek“), a to tak, že mu bylo částečně vyhověno. Konkrétně došlo

vydáním původního rozsudku ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v částech stanovujících vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně a podmínky prostorového uspořádání ploch – „Plocha sídelní zeleně“ a „Plocha smíšená výrobní X“, které se sestávají z pozemků parc. č. X, vše v k. ú. X. Současně bylo rozhodnuto o zrušení napadeného opatření obecné povahy v části přílohy B., v bodě 5, tedy v části obsahující rozhodnutí o námitkách.

## V.2 Původní rozsudek krajského soudu

29. V původním rozsudku krajský soud vycházel při posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadeného územního plánu z následujících úvah, resp. skutkových a právních závěrů.
30. Předně se zdejší soud zabýval na základě dotčené právní úpravy a ustálené judikatury tím, zda podaný návrh skutečně směřuje proti opatření obecné povahy a zda je dána aktivní procesní legitimace navrhovatelů a pasivní procesní legitimace odpůrce. V této souvislosti nebyly dány žádné pochybnosti o tom, že napadené územní plán byl vydán ve formě opatření obecné povahy podle příslušných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), protože je jako opatření obecné povahy přezkoumatelný ve správním soudnictví.
31. Co se týče podmínky aktivní legitimace navrhovatelů, krajský soud dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s., protože navrhovatelé jsou na základě předloženého výpisu z listu vlastnictví č. X v k. ú. X (X) vlastníky pozemků, u nichž došlo vlivem vydání napadeného územního plánu ke změně funkčního využití na sídelní zeleň, resp. zařazení do stabilizované plochy č. X, což vylučuje jejich další zastavění, tedy zasahuje do výkonu jejich vlastnických práv a práva na podnikání prostřednictvím rodinného závodu, který je na dotčených pozemcích umístěn.
32. K tomu krajský soud v návaznosti na vyjádření odpůrce doplnil, že navrhovatelé jak v předcházejícím řízení, tak v řízení před soudem konzistentně a v souladu se zákonem uplatňovali své námitky proti přijetí napadeného opatření obecné povahy. Zásah do jejich základních práv lze poté dovozovat ze zásahu do vlastnického práva a práva na podnikání společnosti X, která je zcela pod jejich majetkovou a řídicí kontrolou. Výrobní prostory dané společnosti se navíc nachází na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů, jejichž funkční využití bylo přijetím napadeného územního plánu přímo dotčeno. Stejně tak krajský soud považoval za splněnou podmínku pasivní legitimace odpůrce podle ust. § 101a odst. 3 s. ř. s., neboť dané opatření obecné povahy bylo vydáno zastupitelstvem obce Kurovice.
33. Jelikož nebylo sporu o tom, že odpůrce byl v mezích zákonem stanovené působnosti nadán pravomocí k vydání napadeného územního plánu v samostatné působnosti, zabýval se krajský soud dále konkrétními námitkami, které byly ze strany navrhovatelů uplatněny. Předně dal navrhovatelům za pravdu v tom, že zvolený postup odpůrce spočívající ve změně funkčního využití dotčených pozemků nebyl v rozhodnutí o námitkách náležitě zdůvodněn. Odpůrce totiž v rámci zjišťování skutkového stavu vycházel především ze stanovisek dotčených orgánů, ze kterých vyplývá, že další zástavba by mohla vést k zastínění přilehlé nemovité kulturní památky – tvrze.

34. Zdejší soud považoval uvedený postup za nedostatečný, protože veřejný zájem na ochraně kulturní památky je třeba poměřovat na principu testu proporcionality s individuálními právy a zájmy navrhovatelů, což není ve stanoviscích dotčených orgánů z povahy jejich činnosti zohledněno. V této souvislosti krajský soud poukázal na možnost odpůrce opatřit si podklady pro posouzení nezbytnosti změny funkčního využití pozemků ve vlastnictví navrhovatelů ve vztahu k ochraně dotčené nemovité kulturní památky, a to ve smyslu územní studie jako územně plánovacího podkladu podle ust. § 30 odst. 1 stavebního zákona.
35. Pokud bylo navíc hlavním záměrem poskytnout zvýšenou ochranu nemovité kulturní památce, odpůrce mohl dát rovněž podnět ke zřízení ochranného pásma v režimu zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), pakliže sám nebyl kompetentním orgánem. Z veřejně dostupných zdrojů je zřejmé, že příslušný orgán státní památkové péče ke zřízení ochranného pásma tvrže nepřistoupil, přestože se ve svém závazném stanovisku vyslovil pro změnu funkčního využití pozemků, a to právě z důvodu zajištění zvýšené ochrany dané nemovité kulturní památky.
36. Krajský soud proto dospěl k závěru, že nebylo ze strany odpůrce dostatečně odborně posouzeno, zda nebylo možno dosáhnout sledovaného cíle, spočívajícího v ochraně nemovité kulturní památky, při zohlednění individuálních práv a zájmů navrhovatelů jiným způsobem, a to například stanovením maximální výškové hladiny budov či dalších parametrů. Současně bylo zdůrazněno, že odpůrce sice usiloval o kompenzaci omezení vlastnických práv navrhovatelů změnou funkčního využití jejich pozemků na druhé straně výrobního areálu společnosti X, ale přesto se nezabýval tím, zda dotčené pozemky mohou být zastavěny a funkčně provázány s dosavadní zástavbou.
37. Z uvedených důvodů krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce v rámci vypořádání námitek navrhovatelů a následně při vydání napadeného územního plánu nedostatečně zjistil skutkový stav věci, v důsledku čehož nebylo doloženo, že při snaze dosáhnout zvýšené ochrany nemovité kulturní památky – tvrže byl dodržen požadavek proporcionality, a to ve vztahu k omezení vlastnického práva a práva na podnikání navrhovatelů.
38. Původní rozsudek zdejšího soudu byl odpůrcem napaden kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, který v této souvislosti vydal rozsudek ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018 - 48 (dále jen „zrušující rozsudek“), kterým byl původní rozsudek zrušen, a věc byla zdejšímu soudu vrácena k dalšímu řízení.

### V.3 Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

39. V rámci odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud není oprávněn stanovovat či vnucovat odpůrci způsob, jakým má být obecní území využito, popř. jaká varianta má být v tomto směru upřednostněna. Odpůrce navíc v rámci rozhodování o námitkách navrhovatelů odůvodnil zvolené řešení nejen ochranou samotné nemovité kulturní památky, ale také jejího okolí, přičemž jeho závěry korespondovaly se stanovisky dotčených orgánů, která jsou pro něj závazná. Navrhovatelům pak byla za změnu funkčního využití pozemků poskytnuta náhrada. Přestože její vhodnost zpochybnili, ale jinou variantu řešení nenavrhli.
40. Kromě toho Nejvyšší správní soud zdejšímu soudu vytknul, že opomenul rozdíl mezi územním plánem a ochranným pásmem v režimu zákona o státní památkové péči,

neboť směřují k ochraně jiných veřejných zájmů. Zatímco územní plán souvisí s vytvářením předpokladů pro udržitelný rozvoj území, v případě ochranného pásma se jedná o ochranu konkrétní kulturní památky, která je územně vymezena. Pořizovatele územního plánu poté nelze podle Nejvyššího správního soudu nutit k tomu, aby zřízení ochranného pásma u dotčeného orgánu inicioval.

41. Stejně tak Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku zdůraznil, že zadání zpracování územní studie nelze po pořizovateli územního plánu spravedlivě požadovat, a to zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakým způsobem by mohla přispět k posouzení požadavků na ochranu hodnot v dotčeném území, což se netýká výhradně dálkových pohledů.
42. V této souvislosti Nejvyšší správní soud doplnil, že krajský soud se ve svém odůvodnění zaměřil převážně na ochranu podnikatelské činnosti navrhovatelů a otázku možného zachování dálkových pohledů, aniž by v kontextu argumentace odpůrce náležitě zohlednil kolidující veřejný zájem na ochraně kulturních a historických hodnot v území. Za procesní pochybení dále Nejvyšší správní soud považovat postup krajského soudu spočívající v tom, že přistoupil ke zrušení rozhodnutí o námitkách samostatným výrokem.
43. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud krajskému soudu uložil, aby v navazujícím řízení posoudil všechny návrhové body a zabýval se nutností pořízení územní studie v kontextu všech důvodů, které byly při zdůvodnění zvoleného řešení odpůrcem uplatněny. Kromě toho Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je nutné zohledňovat nejen individuální práva a zájmy navrhovatelů, ale také veřejný zájem na udržitelném rozvoji dotčeného území.

#### V.4 Nové posouzení věci krajským soudem

44. Na základě výše uvedeného tedy krajský soud přistoupil k opětovnému posouzení důvodnosti návrhových bodů, a to při zohlednění skutečnosti, že je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl ve zrušujícím rozsudku vysloven (ust. § 110 odst. 4 s. ř. s.). K tomu krajský soud uvádí, že jakkoliv prima facie Nejvyšší správní soud ponechal určitý prostor krajskému soudu pro nové uvážení o návrhových bodech, de facto je však řešení otázky důvodnosti návrhu v intencích závěrů Nejvyššího správního soudu poměrně zřejmě předznamenáno.
45. Návrh **není důvodný**.
46. Předně je nutné vycházet z toho, že rozhodování o způsobu využití obecního území s cílem zajistit jeho udržitelný rozvoj je nedílnou součástí práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy České republiky. Z toho důvodu mohou soudy rozhodující o návrzích na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu územního plánu či jeho změn zasahovat do pravomoci zastupitelstva obce pouze ve výjimečných případech, a to typicky za situace, kdy není při změně funkčního využití konkrétních pozemků respektován či dostatečně zohledněn princip proporcionality, související s vyvažováním v kolizi stojících soukromých a veřejných zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2020, č. j. 4 As 178/2019 – 46; odkazovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
47. Jak uvádí i komentářová literatura (viz k tomu Jirásek, J. In. Soudní řád správní, Online komentář. 3. vydání. C. H. Beck, 2016, přístupné na Beck-online), zvláštní obezřetnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují

návryhy na zrušení opatření obecné povahy vydaná samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy ČR a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (nálezn ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013).

48. K jednotlivým návrhovým bodům krajský soud uvádí následující zdůvodnění. Jednou ze stěžejních námitek navrhovatelů bylo, že při pořízení napadeného územního plánu nebyly dostatečně zohledněny historické okolnosti jak funkčního využití dotčených pozemků, tak podnikatelské činnosti společnosti X, která je provozována prostřednictvím výrobního areálu, jehož výstavba a inovace byly odpůrcem v minulosti podporovány.
49. V této souvislosti krajský soud s odkazem na ustálenou judikaturu zdůrazňuje, že územní plánování je kontinuálním a dynamickým procesem. Obsah územně-plánovacích nástrojů se proměňuje v závislosti na vývoji podmínek v regulovaném území. Z toho důvodu nelze vycházet z předpokladu, že podmínky jednou stanovené územním plánem jsou neměnné, resp. že ve vztahu k regulovaným pozemkům ve vlastnictví soukromých osob bez dalšího zakládají legitimní očekávání spočívající v tom, že dané pozemky nebudou při dodržení zákonem stanovených podmínek v budoucnu žádnou změnou dotčeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 – 316).
50. V nyní projednávané věci navrhovatelé nezpochybňují skutečnost, že výrobní areál společnosti X v podstatě nahradil dosavadní a zastaralé stavby zemědělského charakteru, které zde byly ponechány a užívány za minulého režimu, tedy v době, kdy ochrana nemovitých kulturních památek a jejich okolí nepochybně nebyla jedním z předních hledisek ovlivňujících proces územního plánování a zajišťování udržitelného rozvoje území.
51. Přestože pak lze dát navrhovatelům částečně za pravdu v tom, že dosavadní výstavba výrobních prostor na dotčených pozemcích byla prováděna v souladu s tehdy platným územním plánem a na podkladě stanovisek a rozhodnutí kompetentních orgánů, nelze z toho bez dalšího dovozovat existenci práva navrhovatelů na zastavení dalších pozemků, a to zejména tehdy, nacházejí-li se v těsnější blízkosti nemovité kulturní památky.
52. Aniž by krajský soud předjímal posouzení otázky přiměřenosti omezení vlastnických práv navrhovatelů, nelze již na tomto místě opomenout, že ochranu nemovité kulturní památky a jejího okolí lze nepochybně považovat za jednu z významných hodnot reflektovanou při zajišťování udržitelného rozvoje území, ať už se nachází bezprostředně v centru obce či nikoliv. V tomto ohledu není rovněž podstatné, zda je daný objekt ve vlastnictví veřejnoprávní korporace či soukromého subjektu, který je ve svých dispozičních oprávněních ze zákona značně omezen.
53. Zohlednění soukromého vlastnictví nemovité kulturní památky by mělo naopak význam ve vztahu k tvrzenému upřednostnění nikoliv veřejného, ale pouze soukromého zájmu vlastníka nemovité kulturní památky, přestože ho podle názoru zdejšího soudu nelze od kulturní hodnoty daného objektu zcela oddělit. Tato skutečnost však byla navrhovateli v zásadě dovozována pouze z vlastnických poměrů

k nemovité kulturní památce v době přijetí napadeného územního plánu, což zdejší soud nepovažuje za dostatečné.

54. Ze samotného opatření obecné povahy, souvisejících podkladů a stanovisek dotčených orgánů nevyplývá, že by funkční změna dotčených pozemků ve vlastnictví navrhovatelů byla zdůvodněna či nepřímou založena na upřednostnění soukromého zájmu jiného vlastníka. Naopak je zřejmá snaha dosáhnout vyšší míry ochrany nemovité kulturní památky, a to bez ohledu na skutečnost, kdo je v současné době jejím majitelem.
55. Ve vztahu k namítané možnosti odpůrce dosáhnout zvýšené ochrany nemovité kulturní památky prostřednictvím institutu ochranného pásma v režimu zákona o státní památkové péči pak krajský soud odkazuje na závěry učiněné ve zrušujícím rozsudku, ve kterém Nejvyšší správní zdůraznil, že daný druh ochranného pásma není jedním z nástrojů územního plánování. Pořizovatele územního plánu poté nelze nutit k tomu, aby zákonem předvídaný (možný) postup orgánu státní památkové péče, tedy zřízení ochranného pásma, inicioval.
56. Co se týče namítané nepřiměřenosti postupu odpůrce spočívajícího ve změně funkčního využití pozemků navrhovatelů, zdejší soud připomíná, že se bezprostředně netýká dosavadní zástavby v rámci výrobního areálu společnosti X, neboť ta může být ke schválenému účelu nadále využívána. Předmětem sporu jsou naopak pozemky, které mají být podle prezentovaného podnikatelského záměru navrhovatelů nově zastavěny, a to za účelem rozšíření či inovace výroby. Odkaz navrhovatelů na jednotlivá rozhodnutí orgánů veřejné moci, na základě kterých byla stávající zástavba uskutečněna, proto není v tomto směru relevantní. Tato rozhodnutí nemohou založit legitimní očekávání navrhovatelů, že nedojde do budoucna ke změně způsobu využití okolních ploch.
57. Podle názoru krajského soudu odpůrce v rámci rozhodnutí o námitkách na argumentaci navrhovatelů v dostatečné míře reagoval, resp. uvedl stěžejní důvody, proč považuje zásah do jejich vlastnického práva a práva na podnikání vlivem změny funkčního využití pozemků za přiměřený. Konkrétně odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách zdůraznil, že dotčené pozemky se nacházejí v těsné blízkosti nemovité kulturní památky – tvrze, která je dominantou celého okolí. Potřeba zvýšené ochrany se ovšem podle odpůrce nevztahuje pouze na daný historický objekt, ale také jeho blízké okolí, neboť ovlivňuje jak zachování dálkových pohledů, tak celkový obraz místní krajiny, nacházející se v rovinatém terénu. V této souvislosti odpůrce výslovně zdůraznil potřebu ochrany veřejného zájmu spočívajícího v zachování kulturních a historických hodnot daného území.
58. Pokud pak navrhovatelé argumentovali tím, že není zřejmé, co je dlouhodobým záměrem odpůrce při zajišťování udržitelného rozvoje území, je vhodně odkázán na část odůvodnění rozhodnutí o námitkách (s. 105 a 110), ve které je uvedeno, že: *„Největší důraz je kladen na zachování a citlivé doplnění tradičního vnějšího i vnitřního výrazu sídla, s cílem nenarušovat historicky cenné architektonické dominanty nevhodnou zástavbou, vyloučit nekonceptní formy využívání zastavěného a zastavitelného území a zamezit urbánní fragmentaci přilehlé krajiny... Vzhledem ke kulturně-historické, krajinné a sociální hodnotě tvrze není žádoucí, aby byl prostor v nejbližším okolí tvrze dále zastavován. Zastavěním volných ploch by došlo primárně k zásadní změně prostorových vztahů v okolí tvrze, sekundárně také ke snížení její hodnoty a tím k porušení rovnováhy*

*principu udržitelnosti. Posílením hospodářského pilíře, kterým je průmyslová výroba (v dlouhodobém historickém kontextu nepůvodní a krátkodobá), by došlo k omezení sociálního pilíře. Sociální, resp. sociokulturní kontext je formován zejména příslušností a identifikací s místem. V případě Kurovic je nepochybnou součástí této identifikace právě tvrz.“*

59. Z výše odkazované části textu vypořádání námitek navrhovatelů podle názoru zdejšího soudu vyplývá, co bylo hlavním záměrem odpůrce. Stejně tak je zřejmé, že odpůrce vzal do úvahy také jiné veřejné zájmy či významné hodnoty, mezi které patří mimo jiné posílení hospodářské výroby (tedy rovněž zaměstnanosti), k čemuž provozování výrobního areálu společnosti X nepochybně přispívá. Z povahy věci však mohou nastat situace, kdy nelze při územním plánování současně zajistit ochranu všech veřejných zájmů ve stejném rozsahu. Citovaná úvaha odpůrce nese podle názoru krajského soudu momenty principu proporcionality, který je možno použít též pro zdůvodnění vyvažování zájmů v území. Proto je logické, že některá řešení vyžadují upřednostnění jednoho veřejného zájmu na úkor jiného, což není vyloučeno za předpokladu, že je takový postup v dotčeném opatření obecné povahy řádně zdůvodněn. Zároveň úvaha odpůrce nenese známky tzv. extrémní disproportionality, tedy úplného popření či nezohlednění některého z kolidujících zájmů.
60. Odpůrce se dále v rámci vypořádání uplatněných námitek navrhovatelů zabýval rovněž tím, zda je zvolené řešení přiměřené ve vztahu k omezení jejich vlastnického práva a práva na podnikání. Přestože krajský soud souhlasí s tím, že odůvodnění odpůrce je v tomto ohledu spíše minimalistické, z hlediska přezkoumatelnosti podle jeho názoru ob stojí.
61. Konkrétně bylo v dané části rozhodnutí o námitkách uvedeno, že umožnění další zástavby na pozemcích dotčených změnou funkčního využití by vedlo k přiblížení výroby k nemovité kulturní památce a obytné zástavbě, což by mělo řadu negativních dopadů. Jejich eliminaci by podle odpůrce nebylo možné docílit ani vytvořením umělé clony za pomocí listnatých stromů, neboť by zejména v období vegetačního klidu docházelo k jejímu oslabení. Jinými slovy, eliminace možných negativních vlivů v řešeném území a vyloučení případného nevratného poškození celkové urbanistické koncepce by byla znemožněna.
62. K tomu odpůrce výslovně doplnil, že za účelem minimalizace negativních dopadů na zachování a rozvoj provozu společnosti X byly v severní části areálu dané společnosti vymezeny konkrétní pozemky, které lze v důsledku přijetí napadeného opatření obecné povahy využít k realizaci záměru navrhovatelů spočívajícího v rozšíření stávajících výrobních kapacit. Ačkoliv se odpůrce podle názoru zdejšího soudu mohl více zabývat povahou dotčených pozemků, resp. jejich vhodností z hlediska funkčního provázání s dosavadní zástavbou, je třeba připomenout, že sami navrhovatelé vyjma zpochybnění zvolené varianty žádné alternativní řešení nenavrhovali. Jejich tvrzení o nevhodnosti navrhované varianty je založeno pouze na ekonomických argumentech o tom, že takové řešení je pro ně nákladnější. To však nevylučuje, že jde o řešení možné a proveditelné, tudíž nelze ani uzavřít, že by napadené opatření obecné povahy způsobilo podnikání navrhovatelů a jeho rozvoji tzv. rdousící efekt.
63. Nelze navíc opomenout, že požadavek na minimalizaci zásahů do individuálních práv a zájmů navrhovatelů v důsledku změny funkčního využití pozemků nemusí spočívat výlučně v tom, že jako náhradu obdrží z hlediska povahy a umístění pozemky

obdobného charakteru, což ostatně vyplývá také z argumentace, která byla Nejvyšším správním soudem v rámci odůvodnění zrušujícího rozsudku použita.

64. Současně krajský soud připomíná, že změna funkčního využití dotčených pozemků, v důsledku níž byla jakákoliv další zástavba v blízkosti nemovité kulturní památky – tvrze znemožněna, zcela koresponduje s obsahem stanovisek dotčených orgánů, která jsou pro pořizovatele územního plánu závazná. Konkrétně v tomto ohledu považuje zdejší soud za klíčové stanovisko Národního památkového ústavu ze dne 20. 5. 2014 a stanovisko Státní památkové péče ze dne 4. 8. 2015.
65. V obou těchto stanoviscích bylo uvedeno, že další objekty v blízkosti historické tvrze by mohly reálně znehodnotit jak pohledové kvality, tak historickou identitu blízkého okolí, protože je zamezení další zástavby zcela žádoucí. K tomu je vhodné doplnit, že dotčené orgány se samozřejmě k jednotlivým záměrům vyjadřují komplexně, tedy také ve vztahu k okolní krajině, což nelze samo o sobě považovat za překročení jejich kompetence.
66. Z rozhodnutí o námitkách je zřejmé, že odpůrce z výše uvedených stanovisek a dalších podkladů vycházel, přičemž nepřímou zdůraznil potřebu zachování nejen dálkových, ale také blízkých pohledů na nemovitou kulturní památku, jejíž kulturní hodnotu je třeba vnímat nikoliv izolovaně, ale ve vztahu k přilehlé krajině, protože je třeba považovat vznik další zástavby výrobního charakteru (byť v určité výšce a provedení) za problematický.
67. V této souvislosti navrhovatelé namítali, že za účelem odborného posouzení možného narušení dálkových pohledů na nemovitou kulturní památku mělo být zadáno zpracování územní studie podle ust. § 30 odst. 1 stavebního zákona. Podle názoru krajského soudu však nelze opomenout skutečnost, že ve vztahu k zachování dálkových pohledů není zásadní pouze posouzení toho, zda by nová zástavba nemovitou kulturní památku zastínila, popř. v jakém rozsahu.
68. Z argumentace odpůrce podpořené obsahem stanovisek dotčených orgánů je zřejmé, že změna funkčního využití přilehlých pozemků měla zamezit rovněž tomu, aby byla daná nemovitá kulturní památka postupně doslova „obestavěna“ budovami výrobního charakteru, čímž by byla historická identita místa narušena. Skutečnost, že případné nahrazení dosavadní zeleně novou zástavbou ovlivní blízké i dálkové pohledy na nemovitou kulturní památku, považuje zdejší soud za zcela logickou, tedy takovou, která nezbytně nevyžaduje odborné posouzení.
69. Z toho důvodu zdejší soud nepovažoval za nezbytné provádět další dokazování, a to zejména k návrhu přiloženými odbornými posudky X a X, kterými navrhovatelé argumentovali nejen ve vztahu k vymezení historického vývoje dotčených pozemků (z hlediska jejich funkčního využití), ale také ve vztahu k zachování dálkových pohledů na nemovitou kulturní památku. V intencích závazného právního názoru obsaženého ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu totiž dálkové pohledy nejsou jediným a zdaleka ne klíčovým aspektem problému změny využití pozemků okolo tvrze Kurovice. Navíc oba posudky byly zpracovány za účelem obhajoby záměru navrhovatele na další výstavbu v areálu firmy X a zároveň v těsném sousedství tvrze. To ale není předmětem přezkumu krajským soudem v této věci. V rozsahu, v jakém tyto posudky vyjadřují právní hodnocení ve vztahu k nastavení předmětných ploch v návrhu územního plánu, nemohou podle názoru krajského soudu sloužit jako důkaz, neboť jde o otázku právní kvalifikace, a nikoliv otázku skutkovou.

70. Navíc krajský soud zdůrazňuje, že z textové části napadeného opatření obecné povahy nevyplývá, že by byla snaha o ochranu nemovité kulturní památky a jejího okolí spojována výlučně s výrobním areálem společnosti X. Konkrétně lze poukázat na část označenou jako „Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu“, ve které je např. na s. 48 uvedeno, že: *„Na východním okraji obce (za tvrzí) se nachází rozsáhlý výrobní areál (bývalé JZD) v němž je provozována zemědělská (KLM, s.r.o.) i nezemědělská (VINAMET) výroba. Areál se významně uplatňuje zejména při pohledu od jihovýchodu, a to především díky čtyřem válcovým silům, které tvoří negativní dominantu vedle staveb kostela a tvrze.“*
71. Snahu o komplexní ochranu nemovité kulturní památky lze dále dovozovat také ze samotného rozhodnutí o námitkách (s. 103 a 109), ve kterém bylo na argumentaci navrhovatelů reagováno mimo jiné tím, že: *„Vzhledem ke skutečnosti, že pohled na východní stranu tvrze je již nyní omezen stávající výrobou X (ze severovýchodu) a vepřínem společnosti KLM (z východu), měl by zůstat prostor u východní stěny tvrze zachován ve stávajícím rozsahu a proporcích... Návrhem územního plánu byla plocha sídelní zeleně (Z\*) proporčně vymezena v jižní části areálu firmy X, v západní části areálu firmy KLM Míškovice a v části stávajících zahrad, přiléhajících na východní straně ke stávajícím plochám individuálního bydlení.“*
72. Z výše uvedeného proto podle názoru krajského soudu nevyplývá, že by postup odpůrce byl ve vztahu k navrhovatelům diskriminační, resp. že by zneužíval institut změny funkčního využití pozemků za účelem záměrného znevýhodnění jednoho soukromého vlastníka vůči jinému, a to bez ohledu na stávající podmínky v dotčeném území. Z textové části napadeného opatření obecné povahy je navíc zřejmé, že areál společnosti KLM je odpůrcem považován za stabilizovaný, tedy takový, u kterého není dáno riziko rozšiřování blíže k nemovité kulturní památce, jejíž ochrana je přijatou změnou sledována.
73. Kromě výše uvedeného navrhovatelé namítali, že vymezení ploch v platném územním plánu neodpovídá stavu v území a údajům uvedeným v katastru nemovitostí. Krajský soud dává navrhovatelům za pravdu v tom, že způsob vymezení uvedených ploch v jednotlivých částech napadeného opatření obecné povahy působí v určitém ohledu nejednotným dojmem.
74. Zatímco v textové části územního plánu A1 jsou jako Plochy sídelní zeleně (Z\*) pro účely grafické části konkrétně označeny „Zahrady a plochy malovýrobně obhospodařovaného zemědělského půdního fondu uvnitř zastavěného území“, v odůvodnění opatření obecné povahy B1 a v grafické části jsou pod tuto kategorii podřazeny rovněž pozemky navrhovatelů (parc. č. X, st. X, X, X, X a X), přestože jsou jinak pro účely územního plánování (podle předcházejícího územního plánu) v textové části označovány jako „Plochy výrobní a skladovací“.
75. Krajský soud je ovšem toho názoru, že při zohlednění obsahu napadeného opatření obecné povahy jako celku nevznikají důvodné pochybnosti ohledně záměru odpůrce a zamýšlené změny funkčního využití, resp. zakonzervování stavu dotčených pozemků, jejichž další zastavení má být z důvody zvýšené ochrany nemovité kulturní památky a jejího okolí zamezeno. Jedná se ostatně o podstatu přijaté regulace území, neboť spočívá v zařazení dotčených pozemků v blízkosti daného historického objektu do stabilizované plochy č. X či převážně do Ploch sídelní zeleně (Z\*), které mají podle

územního plánu sloužit k zamezení rozšíření či vzniku nové zástavby na úkor zeleně, jakožto přirozené součásti krajiny v blízkosti daného druhu nemovitých kulturních památek. Pojem sídelní zeleně je pak úzce spjat s vytvářením územně plánovací dokumentace, aniž by se jednalo o samostatný druh pozemku pro účely evidence parcel v katastru nemovitostí (tzv. ostatní plocha).

76. Podstatou změny funkčního využití pozemků je vytvořit *pro futuro* předpoklady či vhodné podmínky pro realizaci záměru odpůrce spočívajícího v zajištění udržitelného rozvoje území. Uplatnění daného institutu v procesu územního plánování pak pochopitelně sleduje ovlivnění dosavadních poměrů na dotčených pozemcích, což v nyní projednávané věci spočívá v omezení možnosti rozšiřování další zástavby v místech, kde byla ze strany vlastníků dotčených pozemků původně zamýšlena, a to na základě dříve platného územního plánu, jehož nezměnitelnost však není při dodržení zákonem stanovených podmínek garantována.

## VI. Závěr a náklady řízení

77. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů, přičemž dospěl k závěru, že návrh na jeho zrušení není důvodný, a proto jej v celém rozsahu zamítl (výrok I).
78. Podle ustanovení § 110 odst. 3 věta první s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Dále podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. dále platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
79. Ve smyslu ustálené judikatury správních soudů tvoří náklady řízení před krajským soudem a řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem jeden celek, o němž je krajský soud povinen rozhodnout jediným výrokem (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). Krajský soud tedy vycházel z toho, že odpůrce byl celkově procesně úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení proti navrhovatelům; žádný důvod, pro který by mu náhrada neměla být přiznána, zdejší soud neshledal.
80. Jelikož v dalším řízení po zrušení prvotního rozsudku krajského soudu odpůrce nečinil vůči soudu další úkony, nevznikly mu v dané fázi řízení další náklady řízení. V řízení o kasační stížnosti mu však další náklady vznikly, neboť odpůrce podal proti původnímu rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, která byla shledána Nejvyšším správním soudem důvodnou. Krajský soud tedy vycházel ze stejných nákladů řízení, o nichž mělo být rozhodnuto již původním rozhodnutím, ke kterým dále přičítel náklady vzniknuvší po zrušení prvotního rozhodnutí krajského soudu, tedy úkon právní služby sepisu kasační stížnosti a soudní poplatek za podání kasační stížnosti.
81. Ze soudního spisu vyplývá, že odpůrci vznikly náklady za soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč a náklady na právním zastoupení za 3 úkony právní služby (převzetí věci a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy a podání kasační stížnosti) po 3 100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst.

4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), k) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále má nárok na 3x náhradu hotových výdajů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil krajský soud částku odměny za právní zastoupení o tuto daň (21%). Celkem jsou tedy navrhovatelé povinni odpůrci na nákladech řízení nahradit částku 17 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

### **Poučení:**

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

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s.].

Brno 11. listopadu 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
K. M.