



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

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

navrhovatelů:      **a) Ing. M. R.**, narozený X  
bytem X  
                         **b) K. R.**, narozená X  
bytem X  
  
oba zastoupeni obecným zmocněncem  
Mgr. J. J.  
bytem X

proti  
odpůrci:            **obec Radešín**  
sídlem Radešín 58, 592 55 Bobrová  
zastoupený advokátem JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA  
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

**o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Radešín, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Radešín č. 22/21 ze dne 19. 5. 2021**

**takto:**

**I. Návrh se zamítá.**

- II. Navrhovatel a) **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 6 171 Kč, a to k rukám JUDr. Milana Vašíčka, MBA, advokáta se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Navrhovatelka b) **je povinna** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 6 171 Kč, a to k rukám JUDr. Milana Vašíčka, MBA, advokáta se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce schválilo dne 19. 5. 2021 usnesením č. 22/21 opatření obecné povahy – územní plán obce Radešín (dále také „napadené OOP“), který nabyl účinnosti dne 9. 6. 2021. Navrhovatelé se domáhají zrušení napadeného OOP, přičemž své námitky směřují proti té části napadeného OOP, kterou byly jejich pozemky zahrnuty do plochy K2 – plocha změn v krajině, která je v textové části napadeného OOP vymezena jako plocha zemědělská – trvalý travní porost (NZ2).

### II. Stanoviska účastníků řízení

2. Navrhovatelé namítají, že jejich námitka nevymezení plochy dopravní infrastruktury na části pozemku p. č. X (všechny zde uváděné pozemky jsou umístěny v katastrálním území R. nad B.) nebyla řádně vypořádána. K pozemku bylo zřízeno věcné břemeno a slouží jako přístupová cesta k domům č. p. X a X, proto měla být část tohoto pozemku vymezena jako plocha dopravní infrastruktury. Dále navrhovatelé namítají porušení legitimního očekávání a zásady proporcionality v důsledku toho, že napadené OOP na jejich pozemcích neumožňuje výstavbu rodinných domů, přestože pozemky nabývali v roce 2005 s utvrzením ze strany obce o možnosti takového budoucího využití, s takovým využitím počítala i dřívější urbanistická studie a bylo jim umožněno vybudovat přípojky nízkého napětí a pozemky rozdělit. Požadavek na zatravnění pozemků jako protierozního opatření je neadekvátní. Je nepravděpodobné, že by odpůrce provedl terénní průzkum dle geotechnických standardů. Odůvodnění námitky k protierozním opatřením je nedostatečné. Geotechnický posudek vyloučil, že by zemní práce a výstavby mohly aktivovat svahové deformace či aktivovat hlubší smykové poruchy. Případná zástavba by principy rozvoje obce nenarušila. Prvky týkající se dominant nejsou ve výroku napadeného OOP a odůvodněním se navrhovatelé nemusí řídit. Pohledové osy a chráněné pohledy jsou spekulativní a nezakládají se na skutečných poměrech v krajině. Barokní kompozice krajiny nemá reálný základ. Výhledu od sochy Krista Trpitele na zámek zamezuje stromořadí a ani bez něj by nebyl od ní zámek vidět. Výhledu na vrch Horka brání vodojem s umělým valem. Výstavba v dotčeném území proto nemůže ohrozit chráněné pohledy. Odpůrce zvolil k zástavbě jiné území, které základní inženýrskou a dopravní infrastrukturu vybudovanou nemá. Minimalizace zásahu se současným dosažením zamýšleného cíle lze dosáhnout stanovením zastavitelnosti území, na němž jsou pozemky navrhovatelů. Navrhovatelé dále namítají, že měl odpůrce provést variantní posouzení koncepce rozvoje zastavitelných ploch. Na závěr zdůrazňují, že

napadené OOP zasahuje do jejich vlastnického práva a domáhají se ochrany vynaložených investic.

3. Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že napadené OOP se hrdě hlásí k cílům chránit krajinu, urbanismus a nezastavěná území. Záměr navrhovatelů odporuje tezí vyjádřeným v napadeném OOP. Nad rámec vypořádání námitek odpůrce uvádí, že územní plán nemusí zachycovat účelové komunikace, navíc v soukromém vlastnictví. Na povahu komunikace to nemá vliv. Navrhovatelům se za více než 15 let nepodařilo výstavbu zrealizovat. Potvrzení odpůrce je staré více než 15 let, urbanistická studie je z roku 1996 a nebyla vložena do evidence územně plánovací činnosti. K realizaci záměru na základě studie by navíc muselo dojít do 31. 12. 2020. Studie byla nejpozději od roku 2007 právně bezvýznamná a významu ztratila i původní potvrzení obce. Ani kdyby napadené OOP plně korespondovalo s urbanistickou studií, neumožňovalo by předmětné pozemky prodat za účelem ubytování či rekreace. Pozemky nebyly zahrnuty do zastavěného území při jeho vymezení opatřením obecné povahy ze dne 30. 9. 2010. Od roku 2007 nebyl na studii brán zřetel a stavební úřad rozhodoval o umístění záměrů pouze v souladu s tehdy platnou právní úpravou posléze korigovanou vymezením zastavěného území. Výstavbu komplikuje to, že pozemky se nacházejí hluboko uvnitř I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), na což odpůrce nemá vliv. Srovnání s plochami Z5 a Z6 je nepřiléhavé, neboť u nich chybí urbanistický či kulturní zájem a u plochy Z5 je vyloučeno zemědělské využití. Při rozšíření sítě nízkého napětí nebylo deklarováno, že by bylo určeno pro rodinné domy. Odpůrce neměl důvod bránit dělení pozemků, dal však ve stanovisku ze dne 30. 1. 2019 najevo, že další výstavbu v dané lokalitě nepodporuje. Plocha K2 nebyla vymezena za účelem zabránění ve výstavbě ani za účelem zabránění svahových deformací, ale za účelem zajištění ochranného zatravnění na svažitě půdě s ohledem na navazující zástavbu. Změna tedy do práv navrhovatelů zasahuje zcela minimálně. Terénním průzkumem byla myšlena obhlídka místa zpracovatelem územního plánu. Způsob využívání jako trvalého travního porostu v současné době odpovídá skutečnosti více než její stávající označení v katastru nemovitostí jako orné půdy. Dominanty v obci jsou toliko podpůrným argumentem pro omezení zpracovaná v jednotlivých plochách. Pohledová osa socha – zámek – horka je viditelná i z vyššího pohledu. Tato myšlenka nebyla vždy respektována. Umístění řady staveb je nevhodné, to ale neznamená, že doplnění o další zástavbu situaci zlepší. Primárním cílem u plochy K2 je chránit urbanistickou strukturu lokality, sekundárním pak ochránit půdu ve svažitém terénu. Tyto cíle testem proporcionality procházejí. I vymezení ploch Z5 a Z6 naplňuje cíle napadeného OOP. Opatření v ploše K2 navrhovatele v podstatě nijak neomezuje. Odpůrce proto navrhuje, aby soud návrh zamítl.
4. V rámci ústního jednání navrhovatelé nad rámec svých návrhových argumentů upřesnili, že pozemek kupovali pro svou dceru k budoucímu zastavění, přičemž zhruba od roku 2014 jim začal podle nich odpůrce klást překážky pro takové budoucí využití. Popsali dále komplikace při snaze o rozdělení pozemků a předložili další doplňující důkazy na podporu svých tvrzení. Ve zbytku navrhovatelé stejně jako odpůrce setrvali na svých dosavadních stanoviscích.

### III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud předně uvádí, že navrhovatelé osvědčili svou aktivní procesní legitimaci. Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků (p. č. XA, XB, XC, XD) přímo dotčených regulací, proti které v návrhu brojí. V návrhu poukazují na konkrétní důsledky napadeného OOP, přičemž krajský soud považuje tato tvrzení za dostatečná pro závěr o naplnění aktivní procesní legitimace. Odpůrce ostatně procesní legitimaci navrhovatelů nezpochybňuje.

6. Za nepřípustnou z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace soud považuje pouze námitku, že vymezením zastavitelných ploch Z5 a Z6 došlo k zásahu do významného krajinného prvku, práva na příznivé životní prostředí, krajinného rázu, biodiverzity či propustnosti krajiny. Navrhovatelé totiž vůbec neuvádějí, že by měli ve vztahu k plochám Z5 a Z6 věcné právo k určitým nemovitostem, respektive, že by blíže neurčený krajinný prvek měl bližší vazbu k jimi uváděným nemovitostem. Navrhovatelé přitom v procesu územního plánování nevstupovali jako zástupci veřejnosti, proto není vůbec zřejmé, jak konkrétně by se měla regulace na plochách Z5 a Z6 negativně promítat do jimi realizovaného práva na příznivé životní prostředí, které by patrně měli realizovat v rámci využívání svých pozemků. Ostatně uplatněná námitka je zcela obecná a není vůbec zřejmé, v čem konkrétně by měl zásah spočívat.
7. Jelikož byl návrh podán osobami aktivně procesně legitimovanými a včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), k přezkoumání napadeného OOP, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
8. Nejprve se soud zabýval námitkou nedostatečného vypořádání námitky neznázornění přístupové cesty na části pozemku p. č. X. Tuto námitku soud neshledal důvodnou.
9. Navrhovatelé namítali, že na předmětném pozemku existuje přístupová cesta k rodinným domům č. p. X a X a bylo k němu také zřízeno věcné břemeno, jemuž odpovídá právo chůze a jízdy motorovými vozidly k jednotlivým pozemkům. K uvedené námitce odpůrce uvedl, že na něm nebyla územním rozhodnutím umístěna přístupová komunikace, a nelze jej proto samostatně zařadit do ploch DM, nicméně jeho část je součástí plochy SV, ve které je dopravní infrastruktura pro obsluhu území přípustná. Toto vypořádání uvedené námitky považuje soud za dostačující a svou konkrétností plně odpovídající konkrétnosti uplatněné námitky. Navrhovatelé ve své námitce ani nespecifikovali, v čem přesně by je mělo neznázornění přístupové cesty zkrátit na jejich právech. Proto považuje soud za plně postačující, když je odpůrce ujistil, že nezařazení do těchto ploch je nijak ve stávajícím užívání neomezuje, tj. že užívání jako komunikace je nadále přípustné.
10. Jestliže navrhovatelé v návrhu nyní doplňují, že část předmětného pozemku měla být zařazena do ploch dopravní infrastruktury, musí soud dát za pravdu odpůrci v tom, že zákonná úprava nevyžaduje, aby byla každá účelová komunikace vyznačena v mapových podkladech, natož aby byla vždy samostatně zařazena do ploch dopravní infrastruktury. Účelové komunikace mohou představovat přípustné využití celé řady jiných ploch, včetně plochy SV, jak poukazoval odpůrce. Zahrnutí pozemku s účelovou komunikací, ať již veřejnou či soukromou, do plochy SV tudíž vlastníka komunikace ani vlastníky sousedících pozemků nemohou nijak omezovat v jejich stávajícím využívání komunikace. Účelem územního plánu není nahradit mapy určené pro orientaci v terénu či pasport komunikací. Jeho účelem je stanovit způsoby využití konkrétního území, přičemž

v případě pozemku p. č. X tak činí v souladu se skutečným stavem i v souladu s požadavky navrhovatelů na to, jak by měla být část tohoto pozemku nadále využívána.

11. V převážné části návrhu se navrhovatelé vedle výše uvedeného věnují otázce nevymezení zastavěného území na jejich pozemcích, respektive nezahrnutí jejich pozemků do ploch určených k bydlení. Namítají zejména porušení jejich legitimního očekávání a porušení principu proporcionality.
12. Těmto námitkám soud nepřisvědčil.
13. V první řadě v souladu s konstantní judikaturou správních soudů krajský soud uvádí, že soudy mají být při hodnocení zákonnosti územního plánu zdrženlivé – v rámci testu proporcionality by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná judikatura je dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V rámci těchto mantinelů má totiž obec široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017 - 50, bod 26; srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).
14. Nelze ovšem dopředu zcela vyloučit možnost, že by nevymezení nového způsobu využití konkrétních pozemků mohlo v určitém případě představovat nepřiměřený zásah do práv vlastníků těchto pozemků. V obecné rovině si lze představit, že k takovému zásahu může dojít v důsledku kombinace skutečností, které navrhovatelé v této věci uvádějí – tj. údajného utvrzování ze strany obce o tom, že slíbené využití bude v budoucnu možné, s podle navrhovatelů zcela zástupným odůvodněním, proč byla nakonec přijata regulace odlišná. Soud proto přes výše uvedené judikatorní závěry přezkoumal důvodnost těchto argumentů navrhovatelů.
15. Ve vztahu k namítané nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů, musí soud v první řadě zdůraznit, že tato nepřiměřenost musí být dána právě napadeným OOP. Soud tedy při posuzování přiměřenosti musí porovnávat vždy právní stav bezprostředně před účinností tohoto OOP a po jeho účinnosti. Stav, který tu byl dřívejší minulosti, nemůže být směrodatný, neboť jeho změna byla vyvolána dříve – jinými akty veřejné správy či plynutím času, nikoliv napadeným OOP. Mezi tvrzeným zásahem do práv a napadeným OOP by totiž v takovém případě nebyla dána příčinná souvislost. Změny, které nevyvolalo napadené OOP, nemohou být důvodem pro zrušení napadeného OOP už proto, že by takový postup vedl toliko k obnovení právního stavu bezprostředně před účinností napadeného OOP, tedy nikoliv obnovení stavu, který zde byl kdysi v minulosti.
16. Uvedené je v nyní projednávané věci pro posouzení námítky neproporcionality přijatého řešení zcela stěžejní. Ačkoliv totiž navrhovatelé prezentují právě napadené OOP jako zdroj zásahu do jejich práv, ve skutečnosti je zřejmé, že napadené OOP ve vztahu k otázce zastavitelnosti jejich pozemků předcházející právní stav nijak nemění. Stěžejním dokumentem bylo před přijetím napadeného OOP pro tyto účely opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 30. 9. 2010 o vymezení zastavěného území obce Radešín. Z grafických příloh tohoto opatření obecné povahy je přitom zřejmé, že již více než deset let před účinností napadeného OOP nebyly pozemky navrhovatelů zahrnuty do zastavěného území, a nebylo na nich proto možné realizovat výstavbu rodinných domů. Tato situace

se přijetím napadeného OOP nijak nezměnila. Již proto nelze přijaté řešení hodnotit jako neproporcionální.

17. Stěžovatelé od uvedeného dokumentu zcela odhlíží a naopak poukazují na dokument mnohem starší, s omezenými právními účinky a již dávno právně neúčinný, konkrétně na urbanistickou studii Ing. P. K. z roku 1996.
18. V prvé řadě musí soud zdůraznit, že urbanistická studie nebyla právním titulem k provedení výstavby rodinného domu. Byla toliko podkladem, který vyhodnocoval možné řešení území, aniž by si mohli vlastníci nemovitostí nárokovat to, že záměr v souladu s touto studií musí být povolen. Urbanistická studie byla podle § 3 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) územně plánovacím podkladem, který řeší územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Plnila tedy obdobnou funkci jako nyní územní studie dle § 30 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“).
19. K povaze územní studie se již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyjádřil. V rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014 – 26, konstatoval, že „podle ust. § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí“ a zdůraznil, že „v případě územní studie se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k návržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná. To znamená, že správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán. K tomu je třeba odkázat i na rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 – 86, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „[z] hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona). (...) Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“
20. Podobně je tomu v případě urbanistické studie. Ta sice mohla být využita i po účinnosti stavebního zákona z roku 2006 přímo jako podklad pro umístění stavby v nezastavěném území, ovšem 1) stále nezávazně, 2) pouze po přechodnou dobu do 31. 12. 2020, a 3) za splnění formálních podmínek – pořízení do 31. 12. 2006 a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti. Již z nezávazného charakteru urbanistické studie a skutečnosti, že samotná studie je toliko podkladem a nikoliv titulem pro realizaci konkrétního záměru, však plyne, že na základě ní nemohlo navrhovatelům vzniknout jakékoliv legitimní očekávání. Kromě toho nemohlo v žádném případě jakékoliv očekávání navrhovatelů dovozované z této studie přetrvávat po nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006,

jestliže nebyla splněna formální podmínka vložení dat o studii do evidence územně plánovací činnosti.

21. Kromě toho je diskutabilní, nakolik lze v současnosti považovat předmětnou urbanistickou studii za relevantní zdroj jakýchkoliv údajů ve vztahu k pozemkům navrhovatelů s ohledem na to, že v ní uvedené grafické znázornění řešeného území zjevně nekoresponduje se skutečným stavem území. Porovnal-li totiž soud v rámci dokazování mapu urbanistické studie s katastrální mapou na stránkách [cuzk.cz](http://cuzk.cz), při vedení hranice zastavitelného území dle urbanistické studie paralelně s delšími zdmi obdélníkového objektu na pozemku p. č. st. XA (tj. přesně dle urbanistické studie) se tato linie do aktuální katastrální mapy promítá tak, že na severu protíná křižovatku silnic v blízkosti pozemku p. č. XB, což ovšem vůbec neodpovídá grafickému znázornění v urbanistické studii.
22. Zánik účinnosti urbanistické studie (jejíž právní účinky byly nadto velmi omezené) je také jedním z důvodů, proč nemohlo po účinnosti stavebního zákona z roku 2006 u navrhovatelů trvat jakékoliv legitimní očekávání na základě „příslibu“ starosty odpůrce z 16. 6. 2005 či povolení stavby přípojek nízkého napětí.
23. Co se týče potvrzení starosty, je zejména patrné, že se starosta obce vyjadřuje k možnosti výstavby využití pozemků pro zástavbu rodinného typu k trvalému bydlení „*dle urbanistické studie*“ a nadto „*za určitých podmínek*“. Je zcela zřejmé, že toto potvrzení nemohlo mít po zániku účinnosti urbanistické studie žádný význam. Kromě toho si objektivně měli být navrhovatelé vědomi toho, že uvedené potvrzení nemůže zcela předjímat rozhodnutí stavebního úřadu a ani nemůže vyloučit odlišnou regulaci území v budoucnu. Starosta obce nevydává územní plán, a proto nemůže zavazovat zastupitelstvo k tomu, aby schválilo případný budoucí územní plán pouze v konkrétním znění. Nakonec, územní plánování je velmi komplexním procesem, do kterého se promítají námitky a připomínky nejen veřejnoprávních orgánů, ale všech dotčených osob. Ani starosta, ani zastupitelstvo, ani pořizovatel proto nemohou dopředu přislíbit konkrétní regulaci konkrétní plochy v budoucím územním plánu, neboť výslednou úpravu územního plánu nemohou garantovat. S ohledem na koncepci územního plánování si přitom musí být této skutečnosti vědom každý stávající i budoucí vlastník nemovitosti. Koupě pozemku, který není určen k zastavění, za účelem jeho budoucího zastavění je bez ohledu na množství a kvalitu příslibů koupí s nejistým konečným výsledkem. Nenaplnění očekávání spojeného s takovou koupí je primárně výsledkem nejistoty této investice, s níž kupující ke koupí přistupuje, a musí jít proto plně k tíži pouze kupujícímu.
24. Ani z toho, že obec neměla žádné námitky proti výstavbě přípojek nízkého napětí, nelze dovozovat legitimní očekávání navrhovatelů, že v budoucnu na jejich pozemcích bude možná výstavba rodinných domů. Stavba přípojek v nezastavěném území není v rozporu se zákonem a odpůrce ani nemůže bránit tomu, aby navrhovatelé takovou stavbu realizovali, neboť zákon výslovně počítá s možností umístění určitých staveb v nezastavěném území (viz § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006). Ani při zohlednění kontextu, tj. že v podobné době již začaly být povolovány některé stavby rodinných domů na sousedních pozemcích, nelze hovořit o tom, že by navrhovatelé mohli skutečně očekávat, že podobné výstavbě na jejich pozemcích nemůže nic bránit. Každá stavba musí splnit celou řadu podmínek, přičemž v případě rodinného domu je

zcela prvotní podmínkou to, že se pozemek nachází v zastavitelné ploše. Navrhovatelé si přitom museli být po dobu více než deseti let před přijetím napadeného OOP dobře vědomi toho, že jejich pozemky tuto zcela základní podmínku nesplňují a že povolení stavby přípojky nízkého napětí na tom nemůže nic změnit.

25. Ostatně pokud navrhovatelé zdůrazňovali, že je měl odpůrce v jejich legitimním očekávání utvrzovat, pak je nutno uvést, že sám navrhovatel a) u jednání soudu potvrdil, že již od roku 2014 začal odpůrce navrhovatelům klást překážky a již v řízení o rozdělení pozemků bylo zřejmé, že si odpůrce výstavbu domů na pozemcích navrhovatelů nepřeje. Za této situace lze jen stěží hovořit o tom, že by tvrzené legitimní očekávání navrhovatelů bylo porušeno právě napadeným OOP, neboť v době jeho přijetí odpůrce již několik let prezentoval, že jimi požadované využití pozemků nebude ani v budoucnu možné. Kromě toho soud opakuje, že již opatřením obecné povahy z roku 2010 nebyly tyto pozemky zahrnuty do zastavěného území. Případná očekávání navrhovatelů nebylo proto možné v době přijímání napadeného OOP považovat za legitimní očekávání, které by bylo hodné právní ochrany a do kterého by snad napadené OOP mohlo zasáhnout.
26. Soud nesouhlasí ani s argumentací navrhovatelů směřující k tomu, že by bylo zdůvodnění nezahrnutí pozemků navrhovatelů do ploch určených k bydlení ze strany odpůrce zcela zástupné a neopodstatněné.
27. Důvodem, proč neshledal odpůrce výstavbu rodinných domů v ploše K2 vhodnou, byla primárně ochrana urbanistické struktury obce, sekundárně pak ochrana zemědělského půdního fondu. Konkrétně odpůrce v rámci vypořádání námitek navrhovatelů uvedl následující: *„Jedním z hlavních cílů územního plánu obce Radešín je ochránit urbanistickou strukturu katastru, která je dána vazbami areálu zámku na bližší i širší území včetně staveb v něm. Urbanistická struktura je pojem, který do sebe zahrnuje složitost prostorových vazeb v území, které vznikaly dlouhá staletí, různě se ovlivňovaly, doplňovaly a měnily s ohledem na tlak a potřeby nastupujících generací. Ochrana urbanistické struktury tak ve svém principu znamená najít tyto dlouhodobě formované vazby, které vytvářejí specifčnost místa, jeho jedinečnost a nezaměnitelnost. Je potřeba je objevit, definovat a pokusit se je ochránit, protože jsou hlavním vsudypřítomným duchem místa. Územní plán má za úkol tuto jedinečnost místa popsat, zobrazit a ochránit, protože většinou tuto urbanistickou hodnotu vidíme a umíme popsat, až když je narušena nebo zničena.*

*Areál zámku (dříve hospodářský dvorec žďárského kláštera) byl a je těžištěm území a urbanistickou dominantou. Veškerá výstavba a rozvoj katastru byl vždy obrazně i prostorově v podřízené poloze. Barokní kompozice krajiny promítá duchovní spiritualitu do vzájemné vazby staveb a krajiny a podporuje ji drobnými prvky krajinné architektury. Tyto vazby lze z krajinných prvků vyčíst a převyprávět. Do katastru obce Radešín je vtisknuta vazba mezi Bohem, člověkem a přírodou naprosto jednoznačně a s velkou silou. Dva vrchy – jeden s hospodářským dvorem (člověk) a druhý v zalesněné podobě (příroda) – vytváří napětí, ale přináší rovnováhu. A na tento vztah dohlíží Bůh skrze sochu Krista Trpitele, která shlíží dolů na oba. Tato kompozice má v krajině velký dopad, pokud je člověku umožněno, aby byla vnímána.*

*Z tohoto důvodu je nežádoucí umisťovat jakoukoliv zástavbu, která tyto zásadní vazby narušuje nebo dokonce ničí. Proto není možné z pohledu urbanistických vazeb v území umístit další plochy bydlení do polohy mezi zámkem a sochou Krista. Toto je ochrana urbanistické struktury.*



*Další aspekty, které výstavbu v ploše K2 jednoznačně znemožňují (ochrana zemědělského půdního fondu) jsou v souladu s limity urbanistické struktury a potvrzují, že výstavba v daném místě není v souladu s celkem.“*

28. Jakkoliv jistě nemusejí všichni sdílet stejné hodnoty jako odpůrce, a nebudou proto popsané kompozici přikládat takovou váhu jako odpůrce, soud rozhodně nemůže odpůrci upřít jeho právo na to, aby chránil pro něj jedinečnou urbanistickou strukturu obce založenou na třech významných bodech reprezentujících člověka, přírodu a Boha. Ochrana takto pojaté urbanistické struktury je legitimním projevem práva odpůrce na samosprávu. Nelze přitom říct, že by se jednalo o ochranu účelovou či zástupnou. Uvedená kompozice je přesně popsána a nachází odraz jak v nákresech zahrnutých do vypořádání připomínek, tak v grafické části napadeného OOP (viz zejména koordinační výkres č. B1).
29. Namítají-li navrhovatelé, že prvky týkající se dominant jsou pouze v odůvodnění a navrhovatelé se jimi tudíž nemusejí řídit, pak je nutno jim dát za pravdu. Pohledové osy, zóny dominant, stejně jako samotná urbanistická koncepce apod. představují toliko důvody pro přijetí regulativů obsažených v OOP. Tyto prvky samy o sobě nestanovují žádná pravidla chování, a proto ani nelze hovořit o tom, že by se jimi někdo musel řídit. To, čím se navrhovatelé musejí řídit, je samotná regulace plochy K2 a ta je obsažena přímo ve výroku napadeného OOP.
30. Navrhovateli předkládaná fotodokumentace podle názoru soudu rozhodně nepostačuje k prokázání tvrzení, že zastavění jejich pozemků rodinnými domy by nijak neohrozilo shora popsanou kompozici a nebránilo by v chráněných pohledech. Předně soud zdůrazňuje, že předmětem ochrany, tak jak ji vyjádřil odpůrce, jsou dva relativně samostatné aspekty – urbanistická koncepce a chráněné pohledy. Urbanistická koncepce podle názoru soudu není pouhým souhrnem pohledů z různých míst v obci. Hodnotou, která je zde předmětem ochrany, je samotný koncept uspořádání všech přírodních a antropogenních prvků, který ani nemusí být v každém zákoutí obce vidět, a přitom je takřka samozřejmě vnímán při každodenním dění v obci. Pokud pak jde o možnosti tuto kompozici co nejuceleněji vidět, pak se samozřejmě nabízí pohledy z výše položených míst, ale také pohledy letecké. Jestliže tedy navrhovatelé poukazovali na vzrostlý porost u silnice, který zabraňuje tomu, aby při pohledu od sochy Krista Trpitele působila zástavba na pozemcích navrhovatelů rušivě, pak je nutno poznamenat, že tato námitka nezpochybňuje existenci samotné urbanistické koncepce ani její význam a týká se výlučně ochrany pohledů na jednotlivé dominanty, respektive od nich. Ve vztahu k tomuto druhému aspektu je však navíc nutno dát za pravdu odpůrci, že žalobci předložili důkazy pouze ve vztahu k období, kdy jsou na stromech listy, což rozhodně nevylučuje viditelnost dominant, respektive existenci výhledů od nich v jiných obdobích. Kromě toho je však nutno zopakovat, že z hlediska celkové urbanistické koncepce není existující stromořadí příliš relevantní, neboť předmětem ochrany zde nejsou pouhé pohledy z určitých míst v obci, ale koncepce jako celek, která je navíc z leteckého pohledu zcela patrná bez ohledu na překážky v terénu.
31. Účelovost shora popsané kompozice nelze dovozovat ani z toho, že v terénu jsou již umístěny jiné rušivé vlivy, jako například vodojem. Odpůrce uznává, že se skutečně jedná o prvek nekoncepční, nicméně územní plán nemůže být použit jako nástroj pro odstranění již povolených staveb. Skutečnost, že některé dříve povolené stavby

neodpovídají aktuální urbanistické koncepci, není důvodem pro to, aby odpůrce na danou koncepci zcela rezignoval.

32. Pokud jde o sekundární důvod uváděný odpůrcem pro to, že na pozemcích navrhovatelů nepovažuje výstavbu rodinných domů za vhodnou, a sice ochranu zemědělského půdního fondu, ani tento důvod soud nepovažuje za zástupný. Ačkoliv nové plochy pro výstavbu (Z5 a Z6) také částečně zahrnují zemědělskou půdu I. třídy, chybí u nich ona primární překážka, tj. ochrana urbanistické koncepce. Přijetí konkrétní regulace konkrétního území je vždy výsledkem střetu celé řady hodnot. Odpůrce jednoznačně popsal, jak se struktura těchto hodnot v případě ploch Z5 a Z6 na straně jedné a v případě plochy K2 na straně druhé liší, a podle názoru soudu zcela dostatečně odůvodnil, proč podle něj v plochách Z5 a Z6 převážil zájem na vymezení nových zastavitelných ploch, a proč v ploše K2 nikoliv. Nelze proto souhlasit ani s námitkou neprovedení posouzení variant řešení koncepce územního plánování. Toto posouzení je v napadeném OOP immanentně obsaženo v rámci vyvažování jednotlivých hodnot a zdůvodnění, proč v konkrétní ploše převážil určitý zájem a proč v jiné ploše převážil zájem jiný. Pokud navrhovatelé považují za různé varianty vymezení nově zastavitelného území v obci to, že toto využití mohlo být umožněno místo v plochách Z5 a Z6 v ploše K2, pak soud odkazuje na výše uvedené. Z úvah odpůrce je zcela zřejmé, proč se přiklonil k variantě, která je obsahem napadeného OOP.
33. Jelikož soud shledal, že tvrzené očekávání navrhovatelů objektivně nemohlo v době přijetí napadeného OOP trvat, že toto očekávání nemohlo být přinejmenším od účinnosti stavebního zákona z roku 2006 považováno za legitimní a že odůvodnění, proč odpůrce na pozemcích navrhovatelů neumožnil zástavbu, se nejeví jako zástupné, neexistuje nic, co by mohlo vést k odklonu do základního postulátu, že navrhovatelé neměli právní nárok na konkrétní podobu napadeného OOP.
34. Navrhovatelé dále uplatnili argumentaci směřující k tomu, že regulace plochy K2 je omezuje v jejich dosavadním využití pozemku. V tomto případě již navrhovatelé skutečně poukazují na konkrétní změnu vyvolanou napadeným OOP, byť je tato změna z pohledu zájmů navrhovatelů na zastavění jejich pozemků rodinným domem (či více domy) zjevně spíše marginální. Konkrétně tato změna spočívá v tom, že na ploše K2 bylo změněno využití půdy z orné půdy na trvalý travní porost za účelem zajištění ochranného zatravnění na svažité půdě s ohledem na navazující zástavbu. Soud však neshledal tuto regulaci nezákonnou ani nepřiměřenou.
35. V první řadě je nutno zdůraznit, že nově přijatá regulace sama o sobě nenařizuje konkrétní způsob využití pozemku. Neplatí z ní to, že by měli navrhovatelé činit konkrétní kroky k zabránění eroze půdy. Napadené OOP pouze zachovává již dlouhou dobu trvající stav, kdy se na pozemcích navrhovatelů nachází traviny a drobné dřeviny a tyto pozemky nejsou nijak konkrétně využívány. Tuto skutečnost potvrdil jak navrhovatel a) při jednání soudu, tak dokazování provedené srovnáním leteckých snímků z webu [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz) z let 2006, 2012, 2015, 2018 a 2020. Evidence předmětných pozemků jako orné půdy tedy již řadu let neodpovídá skutečnosti. Zahrnutí pozemků do ploch zemědělských – trvalý travní porost (NZ2) nelze chápat jako nařízení ochranného zatravnění, jak uvádějí navrhovatelé. Kromě toho je nutno souhlasit s odpůrcem v tom, že toto již delší dobu trvající využití předmětného území je vhodnější než využití jako orné půdy, neboť porost zabraňuje povrchové erozi půdy. Ta se s ohledem na umístění pozemků v mírném svahu

jeví nejen s ohledem na ochranu zemědělského půdního fondu, ale také s ohledem na ochranu okolních nemovitostí jako negativní jev. Soud proto shledal, že nově přijatá regulace plochy K2 oproti evidovanému využití pozemků jakož i skutečnému využití pozemků nijak nepřiměřeně neomezuje navrhovatele v jejich vlastnickém právu.

36. V této souvislosti soud uvádí, že argumentace navrhovatelů směrem ke vhodnosti geologických poměrů k výstavbě rodinného domu je s přijatou regulací v napadeném OOP zcela mimoběžná. Odpůrce nepřijal předmětnou úpravu z důvodu nevhodných geologických poměrů. Zařazením do kategorie trvalého travního porostu bylo sledováno zachování stávající funkce trvalého porostu, kterým je zbránění povrchové eroze. Podrobnější geologické poměry jsou z tohoto pohledu zcela irelevantní a provádění jakékoliv prohlídky geotechnických standardů by bylo nadbytečné. Geotechnický posudek předložený navrhovateli dokládá toliko možnost umístění rodinných domů a nijak nevyvrací vhodnost trvalého porostu pro zabránění povrchové eroze půdy, ke které může v mírně svažitém terénu v důsledku orby a následného deště docházet. Ostatně sám zpracovatel své stanovisko, že v současné době na pozemcích navrhovatelů nehrozí výrazné riziko eroze půdního krytu vodními srážkami, jednoznačně opírá také o skutečnost, že na předmětných pozemcích existuje hustý vegetační kryt. Dodává také, že vhodnými způsoby ochrany před erozí jsou vhodná výsadba a povrchová úprava volných ploch výsadbou, což podporuje závěr odpůrce o tom, že zařazení pozemků do kategorie trvalého travního porostu je vhodnější než do kategorie orné půdy.
37. K argumentaci navrhovatelů týkající se neproporcionality napadeného OOP je nutno předně upozornit, že předmětem testu proporcionality je primárně poměrování zásahu do práv navrhovatelů v důsledku přijaté regulace s cílem, kterého má být přijatou regulací dosaženo. Navrhovatelé přitom jako cíl přijaté úpravy označují vymezení zastavitelného území (viz odstavec 50. návrhu), což ovšem ve skutečnosti vůbec není cíl regulace na ploše K2, která zahrnuje pozemky navrhovatelů. Na této ploše se totiž zastavitelné území vůbec nevymezuje, je zařazena do kategorie trvalého travního porostu a cíl této regulace je zcela odlišný – zachovat stávající charakter pozemků a zabránit tomu, aby případné odstranění vegetace vedlo k erozi půdy. Argumentace navrhovatelů, které za cíl označují vymezení zastavěného území je tedy zjevně mimoběžná.
38. Podobně, pokud jde o princip minimalizace zásahu, ten vyžaduje poměrování intenzity zásahu do práv navrhovatelů s jinými řešeními regulace daného území. Při hodnocení naplnění tohoto principu by mělo být tedy opět zkoumána regulace plochy, která se navrhovatelů přímo dotýká – tj. v daném případě by mělo jít o plochu K2. Navrhovatelé ovšem v rámci své argumentace poukazují především na zásah do práv vlastníků nemovitostí na ploše Z6, tedy odlišných subjektů, jejichž práva navrhovatelům hájit nepřísluší. Za zásah do práv navrhovatelů nelze považovat ani nehospodárnost či neúčelnost toho, že odpůrce zvolil jiné plochy jako vhodné k zastavění.
39. Závěr o neproporcionalitě napadeného OOP (resp. porušení požadavku minimalizace zásahu do práv navrhovatelů) by mohl soud učinit pouze v případě, že by navrhovatelé tvrdili, že jejich postavení se přijetím napadeného OOP zhoršilo v důsledku konkrétní regulace týkající se bezprostředně jejich nemovitostí, přičemž k naplnění cílů této regulace bylo možné použít vhodnější, méně invazivní prostředek. Takovou argumentaci však navrhovatelé v bodu V. návrhu nadepsaném „Rozpor ÚP se zásadou proporcionality“ ve skutečnosti vůbec neuplatňují.

40. Důvod poněkud mimoběžné argumentace navrhovatelů je prostý – s výjimkou změny způsobu využití z orné půdy na trvalý travní porost se jejich postavení před přijetím napadeného OOP a po jeho přijetí nemění, tudíž logicky ani nezhoršuje. Pokud se proto navrhovatelé zaměřují pouze na ten aspekt, že v napadeném OOP nejsou jejich pozemky určené k zastavění, nemohou argumentovat tím, že existuje jiná varianta, která by jejich postavení nezhoršila či zhoršila méně. Nabízí se jedině argument, který navrhovatelé užívají, tj. že existuje jiná varianta celé koncepce územního plánu, tj. určení jiných zastavitelných ploch, která by byla pro ně příznivější. Navrhovatelé ovšem nejsou subjektem, kterému by příslušelo obecně bdít nad tím, aby urbanistická koncepce obce byla co nejvhodnější. Zároveň ani nedisponují nárokem, aby byla tato koncepce pro ně příznivější. Při volbě urbanistické koncepce odpůrce disponuje poměrně širokým uvážením. Pohybuje-li se v zákonných mezích správního uvážení, nemůže soud shledat jím zvolenou koncepci jako nezákonnou či neproporcionální jen proto, že existuje koncepce hospodárnější, vhodnější či pro vlastníky konkrétních nemovitostí výhodnější. Kromě toho nelze přehlédnout, že příznivější varianta pro navrhovatele by s největší pravděpodobností byla méně příznivou variantou pro vlastníky jiných nemovitostí (na plochách Z5 a Z6), kteří by stejně jako navrhovatelé v nyní projednávané věci opět mohli argumentovat tím, že existuje jiná varianta, která je pro ně příznivější. Pokud by tedy soud argumentaci navrhovatelů přisvědčil, ocitl by se odpůrce v bludném kruhu a žádné nové zastavitelné plochy by nemohl vymezit. Posuzování proporcionality či dodržení minimalizace zásahu pohledem, který prosazují navrhovatelé, tudíž neobstojí.
41. Namítají-li navrhovatelé zásah do svého vlastnického práva, pak je nutno uvést, že přijetí regulace v územním plánu logicky může omezovat vlastníky nemovitostí v jejich vlastnickém právu. Tento důsledek je s územním plánem neodmyslitelně spojen. Je-li přijatá regulace přiměřená a souladná se zákonem, nemůže být omezení vlastnického práva samo o sobě důvodem pro zrušení územního plánu. Soud přitom regulaci plochy K2 v napadeném OOP neshledal ani rozpornou se zákonem, ani nepřiměřenou. K argumentu navrhovatelů ohledně zmaření jejich investice soud pouze ve stručnosti opakuje, že v daném případě navrhovatelé dobrovolně přistoupili k nejisté (a tudíž logicky rizikové) investici; důsledky toho, že tato investice byla (přinejmenším prozatím) zmařena, musí proto nést sami.

#### IV. Shrnutí a náklady řízení

42. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal návrh důvodným, a proto jej ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
43. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Odpůrce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči navrhovatelům. Jelikož navrhovatelé netvoří nerozdílné společenství, uložil soud každému z nich zaplatit poměrnou část (jednu polovinu) nákladů řízení odpůrce. Náklady řízení odpůrce spočívají v odměně a náhradě hotových výdajů jejich zástupce. Tyto náklady soud považuje za účelně vynaložené, neboť odpůrce je malou obcí (s cca 120 obyvateli a s nejnižší mírou výkonu přenesené působnosti, tj. tzv. obec prvního stupně) a nemá vlastní právní odbor (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47). Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), §

7 bod 5., § 12 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, seps vyjádření k návrhu a účast při jednání soudu) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč. Celková výše nákladů řízení odpůrce tak činí 12 342 Kč. Polovina z této částky, kterou je povinen zaplatit odpůrci každý z navrhovatelů, činí částku 6 171 Kč.

#### **Poučení:**

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

Brno 24. srpna 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.  
předsedkyně senátu