



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **P. S.**, narozen X
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Soukupem, BA
sídlem Mezírka 775/1, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Obec Moravské Knínice**
sídlem Kuřimská 99, 664 34 Moravské Knínice
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Fialou
sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Moravské Knínice
schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravské Knínice č. 517/41/22 ze dne
28. 3. 2022, které nabylo účinnosti dne 14. 4. 2022

takto:

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

5/2022

- III. Navrhovatel **je povinen** nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 12 342 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Petra Fialy, advokáta, ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Navrhovatel se domáhá zrušení částí opatření obecné povahy – Územní plán Moravské Knínice, který zastupitelstvo obce Moravské Knínice vydalo dne 28. 3. 2022. Navrhovatel konkrétně požaduje zrušení územního plánu v části vymezení plochy č. 099 a .100 v rozsahu zahrnujícím jeho pozemek. Podle navrhovatelky k tomu ale není důvod. Přijatý územní plán v tomto ohledu porušuje princip proporcionality.

II. Obsah návrhu

2. V podaném návrhu navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. X a přijetím usnesení č. 517/41/22, kterým se vydává Územní plán Moravské Knínice formou opatření obecné povahy, došlo ke změně funkčního využití pozemku navrhovatele, když nově je podle nového územního plánu na části pozemku navrhovatele vymezena plocha dopravní infrastruktury a dále na převážné části pozemku navrhovatele je nově vymezena stabilizovaná plocha smíšená nezastavěného území.
3. Následně navrhovatel vylicil skutečnosti, které považoval za podstatné pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Nejprve zrekapituloval zařazení svého pozemku dle územního plánu vyhlášeného vyhláškou č. 1/2001 o závazných částech územního plánu obce Moravské Knínice, a to ve znění jeho změny č. 1 územního plánu obce Moravské Knínice vydané formou opatření obecné povahy č.j. MK/635/2010 vydané zastupitelstvem obce Moravské Knínice usnesením č. 339/10/2010 ze dne 4. 10. 2010 a ve znění jeho změny č. 2 územního plánu obce Moravské Knínice vydané formou opatření obecné povahy ze dne 26. 6. 2013 vydané zastupitelstvem obce Moravské Knínice usnesením č. 338/31/10 s tím, že na jeho pozemku se na jedné jeho části nacházela jednak nezastavitelná plocha veřejné zeleně (Z) označená jako „Z2“ a na zbývající části plocha označená jako „V7“, v jejímž případě se jednalo o plochu, která na základě změny č. 2 původního územního plánu byla do vydání nového územního plánu výhledovou plochou podnikatelských aktivit, typ plochy pro výrobu, skladování a distribuci, pro kterou bylo výhledově zamýšleno konkrétně v případě plochy označované jako „V7: vybudování areálu výroby, skladování. Objekty jednopodlažní, sedlové střechy, u severní hranice areálu výsadba izolační zeleně. Limitující pásmo hygienické ochrany při severní hranici 10 m. Urbanistická studie společná pro plochy V3, V8, V9 a V10“.
4. Dle aktuálního územního plánu došlo u pozemku navrhovatele ke změnám tak, že zčásti bylo pro pozemek navrhovatele zachováno funkční využití coby rozvojové plochy dopravní infrastruktury na ploše s kódem .100 (na výrazně menší ploše) a v naprosté většině pozemku navrhovatele na ploše kód .099 došlo ke změně funkčního využití z dosavadní plochy územní rezervy pro plochy smíšené výrobní na stabilizovanou plochu smíšenou nezastavěného území. Uvedl, že regulativy územního plánu mu znemožňují využívat

5/2022

pozemek k umístění jakékoliv stavby bez ohledu na okolní plochy, které zástavbu umožňují.

5. Dále v návrhu shrnul své námitky proti návrhu územního plánu, odůvodnění rozhodnutí o nich a svoji aktivní legitimaci a dotčení svých práv, které specifikoval nemožností umístění staveb na ploše .099, ačkoliv do té doby byla daná plocha přinejmenším považována za územní rezervu pro plochy smíšené výrobní, kdy navrhovatel mohl legitimně očekávat, že při další změně územního plánu bude pozemek zahrnutý do zastavěného územní.
6. V konkrétních návrhových bodech brojil proti porušení povinnosti dle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, spočívající v nedostatečném odůvodnění zamítnutí námitek navrhovatele, které je jen velmi obecné bez konkrétních důvodů a úvah. Odpůrce podle něj neobjasnil, jakým způsobem a v jakém případě by snad mohla výstavba na pozemku navrhovatele bránit realizaci silnice I/43, nebo realizaci komunikace na ploše .100. Nedostatečné je podle něj i odůvodnění nevhodnosti plochy .099 pro bydlení, resp. důvody odpůrce jsou podle něj neobhájitelné, a to s ohledem na vymezení plochy .095. V tomto směru zdůraznil legitimní očekávání odůvodnění odchylky od původního územního plánu.
7. Následně namítl porušení principu proporcionality zásahem veřejné moci do jeho soukromých práv v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, k čemuž opětovně odkázal na blízkost plochy označené kódem .095, která je tvořena souborem pozemků ve vlastnictví jediného vlastníka pana M. P. Podle navrhovatele není vůbec zřejmé, z jakého důvodu je do jeho vlastnického práva zasahováno tak zcela zásadním způsobem, že zatímco všechny okolní pozemky v dané lokalitě jsou novým územním plánem vymezeny jako stavební pozemky s funkčním využitím pro stavby smíšené obytné, navrhovateli je novým územním plánem umožněno mezi takovou zástavbou toliko pěstovat rostliny. Zároveň odkázal i na šíři ochranných pásem komunikací a uvedl, že ani ta by nemohla realizaci vymezené komunikace bránit.
8. V posledním odstavci návrhu navrhovatel namítl nezákonnost opatření obecné povahy i pokud jde o regulaci jeho pozemku v části zařazené do plochy označené kódem .100 – plocha dopravní infrastruktury.

III. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

9. *Odpůrce se ve svém vyjádření* nejprve zabýval odůvodněním zamítnutí námitek navrhovatele. Ke ztížení budoucí realizace silnice I/43 odkázal na odůvodnění opatření obecné povahy s tím, že výstavba na pozemku by mohla v budoucnu potenciálně komplikovat nejenom výstavbu silnice I/43, ale i rozvoj komunikační sítě místního významu, což je zcela legitimní důvod pro vymezení takového funkčního využití území. Pozemek navrhovatele je umístěn prakticky v místě styku budoucího propojení ulic U Jánečka a Kuřimské, resp. potenciálního budoucího jižního obchvatu Moravských Knínic na západní straně pozemku a budoucího vedení silnice I/43 na východní straně pozemku. Potenciální ztížení výstavby spočívá v důvodně očekávatelném odporu vlastníků a obyvatel nové zástavby pro bydlení s výstavbou propojení ulic a silnice I/43. Existence staveb pro bydlení na pozemku by si mohla vynutit realizaci nejrůznějších opatření, která by měla za úkol omezit případné negativní dopady či vlivy výstavby a provozu předmětných pozemních komunikací na obyvatele na ploše pozemku. K ploše .095 uvedl,

že jde ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, o zastavěný stavební pozemek a nebylo tak možné jej vymezit jako plochu nezastavěnou.

10. K nevhodnosti pozemku pro rozvoj bydlení odkázal na vzdálenost pozemku (45 m) od souvislého zastavěného území obce a na to, že nenavazuje přímo na zástavbu obce. Není podle něj pravdou, že by se pozemek nacházel mezi plochami pro bydlení. Jediná sousední plocha pro bydlení je označena kódem .095 z důvodu výše uvedených. Další plochy sousedící s navrhovatelem nejsou zařazeny mezi plochy pro bydlení.
11. K zastavěnosti pozemku odkázal na katastrální mapu a informace stavebního úřadu, že na pozemku nebyla žádná stavba povolena, a k důvodům nevhodnosti rozvoje bydlení na odst. 4.2. odůvodnění územního plánu a priority rozvoje obce, zejm. na záměr vytvoření kompaktní zástavby. Pozemek navíc bude ve zvýšené míře dotčen všemi negativními vlivy pocházejícími z provozu na komunikacích situovaných po obou stranách Pozemku.
12. K namítanému porušení principu proporcionality odkázal na vše uvedené, neboť podle něj navrhovatel jen opakuje již uvedené argumenty o vymezení plochy .095 a plochy .020. K otázce izolační zeleně odkázal na odst. 7.1 odůvodnění a k textu námitek a využití pozemků obce k funkčním plochám zeleně uvedl, že pozemky odpůrce jsou zařazeny do ploch sloužících veřejnému účelu, vyjma jediné plochy, která svou povahou historicky byla plochou bydlení. K případnému namítané nemožnosti navrhovatele bránit výstavbě silnice I/43 odkázal na odůvodnění zamítnutí námitek, ve kterém hovořil o ztížení možnosti výstavby silnice I/43.
13. K blíže neodůvodněné nezákonnosti vymezení části pozemku jako plochy označené kódem .100 - plocha dopravní infrastruktury odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019–38, s tím, že pro vydání Územního plánu disponoval příslušnou pravomocí a příslušností, a při vydání Územního plánu žádné kogentní předpisy chránící zásadní veřejné zájmy neporušil.
14. V *podané replice* namítl navrhovatel, že uváděný „jižní obchvat“ nelze ztotožňovat se zmiňovanou „komunikační sítí místního významu“, nadto je specifikován pouze jako stavba zvažovaná v zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje a ve směru od města Kuřim, tj. z opačné strany. Nelze tudíž považovat vysvětlení odpůrce za srozumitelné a logické ve vztahu k propojení ulic U Jánečka a Kuřimské. Stejně tak nepovažoval za dostatečné ani dodatečné vysvětlení potenciálního ztížení realizace propojení uvedených ulic. Za fabulaci označil nutnost realizace opatření ke zmírnění negativních vlivů výstavby a provozu pozemních komunikací. Nesení nákladů soukromou osobou je evidentním porušením principu proporcionality. Argumentace odpůrce je nesrozumitelná i z důvodu odlišného přístupu k ploše .099 a .020. Dále podle něj odpůrce srozumitelně neobjasnil odlišné nakládání s pozemkem navrhovatele a plochami .095 a .020 s tím, že naopak cíleným vytvářením nezastavěných ploch mezi plochou .095 a plochou .020 zůstává plocha .095 zcela nekonceptně od kompaktní zástavby obce oddělena. Též v případě plochy .026 odkázal na porušení principu proporcionality.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud v Brně na základě včas podaného návrhu přezkoumal napadenou změnu územního plánu (tato je opatřením obecné povahy), vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu,

kteřý tu byl v době přijetí této změny územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh **není důvodný**.

16. Soud konstatuje, že návrh byl podán v zákonné lhůtě (dle § 101b odst. 1 s. ř. s.) a navrhovatel je procesně legitimován k podání návrhu. Aktivně legitimován k podání návrhu je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech opatřením obecné povahy. To, zda je navrhovatel skutečně na svých právech dotčen, závisí na skutkových okolnostech konkrétního případu, jde však již o otázku věcného posouzení důvodnosti návrhu (shodně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
17. Co se týče subjektu, který je v řízení pasivně legitimovaný, soud vychází ze zásady „*soud zná právo*“, a proto jedná i přes případné nesprávné označení pasivně legitimovaného v návrhu se subjektem, který má být dle zákona odpůrcem. Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je v případě řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy pasivně legitimována obec, jejíž zastupitelstvo vydalo územní plán, nikoliv její zastupitelstvo samotné. Označení odpůrce v návrhu je proto nesprávné, nicméně to nebrání projednání návrhu jako takového. Oproti tomu obec Moravské Knínice řádně jedná ve věci jako odpůrce a plná moc zástupci není v tomto řízení vadná.
18. K přezkumu napadeného opatření obecné povahy zdejší soud přistupoval na straně jedné s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné (věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky; srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS), na straně druhé však s vědomím toho, že otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je třeba řešit zásadně obdobně jako při řešení týchž otázek v rámci soudního přezkumu vydaných individuálních správních aktů.
19. Nyní napadené opatření obecné povahy je výsledkem politické diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrce) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrce). Zásah soudní moci do věcného rozhodnutí územní samosprávy, jenž by se odehrál ve stejné intenzitě, tedy že by zdejší soud hodnotil, nakolik je přijaté řešení „vhodnější“ (či „méně vhodné“) než původní alternativa mající oporu v původním územním plánu odpůrce, resp. jaké řešení mělo být zvoleno, aby konkrétní práva konkrétních osob byla ochráněna namísto ochrany jiných práv jiných osob, by porušoval ústavní zásady o dělbě moci (srov. například bod 114. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011 č. j. 6 Ao 6/2010-103). Úkolem zdejšího soudu bylo zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné. Přitom je zapotřebí přiměřeně zohlednit zásadu minimalizace zásahu do práv dotčených osob, šetrnosti přijatých řešení ke chráněným hodnotám v území a k životnímu prostředí (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, a ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48).
20. Při meritorním posouzení nového územního plánu odpůrce krajský soud vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9.

2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle které soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Algoritmus přezkumu sestává z pěti kroků. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti – jednání *ultra vires* (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (krok 3), otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy – krok 4), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (krok 5).

21. Při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). V případě jednotlivých návrhových bodů, pokud se nejedná o vadu, kterou soud posuzuje z úřední povinnosti (viz kroky 1 a 2 algoritmu), není proto podstatné, zda tyto korelují s kroky algoritmu, které vymezil Nejvyšší správní soud výše citovaným rozsudkem z roku 2005.
22. Uvedené je patrné i v nyní posuzované věci, ve které navrhovatel svoji argumentaci v podstatě opakuje jak ve vztahu k nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek proti návrhu územního plánu (krok 3 algoritmu), tak ve vztahu k porušení zásady proporcionality (krok 5 algoritmu). Soud nedospěl k závěru, že by námitky navrhovatele ve vztahu k ploše .099 byly důvodné, ať už z důvodu nepřezkoumatelnosti odůvodnění územního plánu, nebo z důvodu neproporcionality přijatého řešení.
23. V rámci dokazování soud provedl jako důkaz náhled do katastrální mapy a ortofotomapy dotčeného území, tj. pozemku navrhovatele a sousedících pozemků, na kterých jsou plochy .095 a .096, a listy vlastnictví navrhovatele a pana M. P. K tomu soud jako důkaz provedl snímek ze serveru mapy.cz zachycující situaci pozemku navrhovatele a nejbližšího okolí. Dále soud jako důkazy provedl výřezy z mapových podkladů předcházejícího územního plánu a mapových podkladů změny č. 1 předcházejícího územního plánu. Jeho obsah a obsah změny č. 1, jak byly doloženy soudu, prohlásily obě strany za nesporné. Dále byly při jednání jako důkaz ze strany navrhovatele předloženy a soudem provedeny informace z katastru nemovitostí a ortofotomapa k pozemkům p. č. XA a XB ve vlastnictví odpůrce, na kterých se nachází plocha .020. Z provedeného dokazování soud vycházel v níže uvedených závěrech.

K podstatě dotčení práv navrhovatele

24. Před hodnocením ostatních návrhových bodů soud konstatuje, že nezjistil žádné pochybení stran kroku 1 a 2 algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.
25. Vypořádání námitek nepřezkoumatelnosti i neproporcionality opatření obecné povahy souvisí s tím, jakým způsobem obecně bylo dotčeno vlastnické právo navrhovatele.

26. Obec může jako součást svého územního plánu učinit regulativy jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití, a to včetně jejich možného využití. Vlastníci nemovitostí mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných dle daného územního plánu, tj. jsou omezeni na přípustné varianty využití území dle územního plánu.
27. S uvedeným souvisí to, jakým způsobem nová úprava způsobu využití území zasahuje do vlastnického práva navrhovatele, tedy zda dochází ke změně oproti předcházejícímu způsobu využití v takové míře, která by narušovala legitimní očekávání navrhovatele, které vyplývalo z předcházejícího územního plánu. Jinými slovy soud se na prvním místě zabýval tím, zda z předcházejícího plánu obce Moravské Knínice vyplývala možnost, že by pozemek navrhovatele, tj. plocha .099 a potažmo i plocha .100, mohl být zařazen do funkčních ploch B – plochy smíšené obytné či alternativně do funkčních ploch V – plochy smíšené výrobní tak, jak jsou specifikovány v nyní napadeném opatření obecné povahy.
28. Pozemek navrhovatele byl v původním územním plánu součástí ploch Z2 – veřejná zeleň, a V7 – plocha podnikatelských aktivit. K plochám V uváděl původní územní plán, že se jedná o plochy sloužící zejména pro výrobu, skladování a výrobní služby, výjimečně pro občanské vybavení, rekreaci; přípustné byly stavby pro uvedené funkční využití, podmíněně pro služební byty. Konkrétně pro plochu V7 uváděl, že se jedná o návrhovou plochu pro vybudování areálu výroby, skladování. Objekty jednopodlažní, sedlové střechy. U severní hranice areálu výsadba izolační zeleně. K plochám Z uváděl původní územní plán, že se jedná o plochy sloužící pro každodenní rekreaci, zachování zdravého životního prostředí; přípustné byly parkové úpravy, výsadba doprovodné zeleně, parkový mobiliář, zahradní architektura, drobné stavby občanského vybavení, drobné stavby hry dětí, pro sport a rekreaci. Konkrétně plocha Z2 byla vymezena jako veřejná zeleň a izolační pás zeleně oddělující obytné území od rozvojových ploch pro výrobu.
29. Pozemku navrhovatele, resp. plochy V7, se dotkla změna č. 1 územního plánu obce Moravské Knínice ze dne 5. 10. 2010, a to konkrétně *Dílčí změna č. 1.10*, která stanovila: „*Mění se zařazení plochy výroby, skladování a distribuce V7 ve východní části obce z návrhu do výhledu.*“ Proti této změně se navrhovatel nijak nevymezil ani námitkami ani potenciálním soudním přezkumem.
30. Původní územní plán odpůrce v bodu 3. uváděl: „*Výhledové plochy pro rozvoj obce navržené k zástavbě mají určeno funkční využití. Jakékoliv jiné využití, které by v budoucnu znemožnilo zastavění území je nepřípustné. Zemědělské využití je zatím bez omezení. Do roku 2015 je možné výhledové plochy využít k danému funkčnímu využití až do schválení změny územního plánu ve smyslu § 31 Stavebního zákona.*“
31. Z uvedeného je patrné, že plocha V7, resp. ta část pozemku navrhovatele, která se na ploše V7 nacházela, byla v době vydání nyní napadeného opatření obecné povahy ve formě *výhledové plochy*.
32. Pojem *návrhová* nebo *výhledová* plocha právní úprava do přijetí zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, nijak nedefinovala. Teprve stavební zákon z roku 2006 specifikoval v rámci územního plánování pojem *územní rezerva*. Původně v ustanovení § 36, dle kterého: *Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Současně s návrhem*

5/2022

zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovené využití územní rezervy se přitom z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptací oblasti neposuzuje. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Citované ustanovení platilo přiměřeně i pro územní plány za použití ustanovení § 43 odst. 1 citovaného zákona. Od 1. 1. 2021 jsou územní rezervy upraveny samostatně v ustanovení § 23b stavebního zákona tak, že (1) Územní rezervou je plocha nebo koridor, které jsou vymezené v územně plánovací dokumentaci pro využití, jehož potřebu a plošné nároky je třeba následně prověřit. (2) Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace. (3) Územní rezerva se při jejím vymezení neposuzuje z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území, na životní prostředí, ani na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti; uvedené vlivy se posuzují následně při aktualizaci nebo změně územně plánovací dokumentace, která má umožnit stanovené využití. (4) V územní rezervě jsou zakázány změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit.

33. Ze srovnání definice *výhledové plochy* dle předcházejícího územního plánu odpůrce a definice *územní rezervy* dle současné právní úpravy územního plánování vyplývá, že se jedná o svou povahou obdobné instituty. Soud proto k *výhledovým plochám* dle předcházejícího územního plánu odpůrce přistoupil shodně, jako by se jednalo o *územní rezervy* dle současného stavebního zákona.
34. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011–526 (bod 158 rozsudku), vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokováním“ části území pro případnou realizaci záměru.
35. Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr. Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí dočasně zasahuje omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Fakticky znamená, že jediné dočasné možné využití je stanoveno územním plánem, a potenciální možné budoucí využití musí být prověřeno a nově stanoveno v aktualizaci územně plánovací dokumentace. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti situaci, kdy by bylo do územního plánu zapracováno konkrétní funkční využití dané plochy.
36. Totéž platí i pro vymezení *výhledových ploch* v předcházejícím územním plánu odpůrce. V případě plochy V7 jejím přeřazením do *výhledových ploch* došlo k situaci, jako by tato plocha byla vymezena jako *územní rezerva*. Jinými slovy její jediné přípustné využití počínaje změnou č. 1 územního plánu obce Moravské Knínice bylo zemědělské využití a využití, které nezabrání využití ploch *v budoucnu* pro výrobu, skladování a výrobní služby, výjimečně pro občanské vybavení, konkrétně pro vybudování areálu výroby, skladování – objekty jednopodlažní, sedlové střechy. Nicméně vybudování objektů pro výrobu, skladování a výrobní služby *nebylo* počínaje změnou č. 1 územního plánu obce

Moravské Knínice možné, resp. nebylo počínaje touto změnou v souladu s územním plánem. Pro vybudování uvedených objektů by bylo nutné převedení plochy V7 zpět z *výhledových ploch* mezi *plochy návrhové*.

37. V případě vzniku legitimního očekávání budoucího využití území ve vazbě na stanovení *výhledových ploch* odkazuje soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016–51, dle kterého: „*územní rezerva je pouze opatřením dočasným, které budoucí využití nijak nepředjímá. (...) z vymezení území jako územní rezervy nelze dovozovat funkční využití, pro které je území pouze prověřováno. To, že je u předmětného území vyznačen účel výhledu, nezakládá závazné vymezení funkčního užití předmětného území, nýbrž je nezbytnou zákonnou podmínkou pro vymezení určitého území (...).*“. Tento názor byl následně korigován rozsudkem téhož soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018–44, dle kterého: „*Tento závěr je dán účelem územní rezervy jako takové dle § 36 odst. 1 stavebního zákona. Existuje-li však vymezení určitého pozemku jako územní rezervy, avizuje to představu orgánu územního plánování o tom, jakým způsobem by měla být plocha v budoucnu využita. Vlastník pozemku pak může očekávat, že územní rezerva se zpravidla po přistoupení dalších předpokladů „překlopí“ do totožného vymezení funkčního využití území. Takové očekávání však nezakládá právo, aby se tak stalo. Bude-li územní rezerva z legitimního důvodu využita jiným, než původně plánovaným způsobem, nezakládá to nutně bez dalšího zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku.*“
38. Jelikož ani předcházející územní plán neumožňoval na ploše V7 ani na ploše Z2 výstavbu pro bydlení, nemohlo vzniknout navrhovateli legitimní očekávání, že tyto plochy budou v budoucnu mezi plochy pro bydlení zařazeny.
39. Samotné výhledové plochy, obdobně jako územní rezervy zároveň nemohly navrhovateli garantovat to, že u nich dojde k funkčnímu využití pro vybudování objektů pro výrobu, skladování a výrobní služby, neboť se jednalo o plochy rezervní pro případný rozvoj území. Soud k tomu připomíná, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 – 27, uvedl, že „*princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie*“, a již předtím v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, konstatoval, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“
40. Podle soudu tak nedochází k zásahu do vlastnického práva, který by porušoval zásadu subsidiarity a principu minimalizace zásahu do práv fyzických a právnických osob. Navrhovatel neměl a ani nemohl mít záruku, že by na daných pozemcích někdy mohl realizovat výstavbu pro bydlení. V případě možné výstavby pro výrobu, skladování a výrobní služby navrhovatel v podaném návrhu (a ani v námitkách proti územnímu plánu) netvrdí, že by takový záměr v minulosti nebo v budoucnosti realizovat chtěl. Naopak z odpovědi navrhovatele na dotaz soudu u jednání vyplynulo, že pozemek je využíván pro individuální rekreaci. Nad to je v novém územním plánu pozemek ponechán ve stavu, který odpovídá předchozímu funkčnímu využití.
41. S ohledem na shora uvedené přistoupil soud k vypořádání jednotlivých návrhových bodů.

K přezkoumatelnosti odůvodnění námitek

42. Soud odůvodnění vypořádání námitek navrhovatele k samotnému územnímu plánu považuje za velmi stručné a rozhodně ne vyčerpávající a podrobné. O tom konečně svědčí i to, jakým způsobem se návrhovým bodům věnoval odpůrce ve vyjádření k návrhu, ve kterém zaznávají skutečnosti, které buď nejsou v odůvodnění územního plánu obsaženy vůbec, nebo jsou v něm obsaženy pouze okrajově až náznakem. Například vůbec se odpůrce v opatření obecné povahy nevěnoval ploše .095, na význam dopravních staveb odkázal pouze jejich uvedením. Z pohledu přezkoumatelnosti je také problematické faktické nevypořádání alternativního návrhu navrhovatele na zařazení jeho pozemku mezi plochy výrobní (V), které na jeho pozemek přímo navazují a pro které byl pozemek navrhovatele v části vyčleněn v rámci *výhledových ploch* v předcházejícím územním plánu.
43. Přesto je soud přesvědčen, že zrušení (byť i části) územního plánu pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nevypořádání námitek navrhovatele by bylo formalistické, neboť základní a pro soud podstatnou argumentaci územní plán obsahuje. Jak soud uvedl výše, klíčový závěr pro posouzení i přezkoumatelnosti je ten, že navrhovatel nemohl mít legitimní očekávání toho, že jeho plochy budou novým územním plánem zařazeny mezi plochy pro bydlení. V případě ploch pro výrobu mohly výhledové plochy naznačovat budoucí využití území, nicméně při srovnání s předcházejícím územním plánem je patrné, že podstatná část plochy dříve vymezené jako V7 zůstává v územní rezervě pro využití jako výrobní plochy. V případě pozemku navrhovatele je jeho ponechání stávajícímu funkčnímu využití zjevné z jeho umístění v rámci křižovatky plánovaných dopravních staveb.
44. Zásadním okamžikem, kdy došlo ke změně zařazení pozemku navrhovatele, byla změna č. 1 předcházejícího územního plánu a převedení pozemku navrhovatele mezi výhledové plochy. V ten okamžik došlo ke změně postavení navrhovatele, jako vlastníka dotčených pozemků, neboť jejich převedení z návrhu do výhledu změnilo možnosti odpůrce, jak nakládat s jednotlivými pozemky v rámci dotčených *výhledových ploch*, neboť účelem výhledových ploch, resp. nově územních rezerv je blokáce určitého území pro *možné*, nikoliv *nutné*, budoucí využití, které není najisto dané. Územní rezervy, potažmo v případě předcházejícího územního plánu odpůrce výhledové plochy, umožňují pořizovatelům územních plánů reagovat na budoucí vývoj v území. Z toho důvodu bylo zároveň v rámci změny č. 1 předcházejícího územního plánu odpůrce krom možného *budoucího* využití stanoveno i přípustné využití *v současnosti*.
45. Jak soud uvedl výše, výhledové plochy (mezi kterými byl zahrnut pozemek navrhovatele) připouštěly a) využití, které neznemožní budoucí zastavění území, b) zemědělské využití, c) do roku 2015 mohly být využity výhledové plochy k funkčnímu využití dle původního funkčního určení.
46. Z hlediska přezkoumatelnosti odůvodnění vypořádání námitek navrhovatele k územnímu plánu je pro soud podstatné, že odpůrce v něm konstatoval, že „Řešení ÚP neznemožňuje současné využívání pozemku.“ V situaci, kdy navrhovateli nedochází ke změně v možném využívání pozemku, nemůže dojít k zásahu do jeho dříve nabytých práv. Pokud odpůrce do nabytých práv navrhovatele aktivně nezasáhl jejich změnou, tak soud nepovažuje za zásadně nedostatečné, pokud je odůvodnění vypořádání námitek navrhovatele proti územnímu plánu stručnější, za předpokladu, že obsahuje alespoň základní odůvodnění

toho, proč došlo k zařazení pozemku do toho kterého funkčního využití. Tento požadavek napadené opatření obecné povahy splňuje.

47. Jasně z něj vyplývá, že se na pozemku navrhovatele nenachází žádná povolená stavba, že pozemek navrhovatele nenavazuje na souvislé zastavitelné území obce a že zastavitelné plochy na pozemku navrhovatele by mohly ztížit budoucí vybudování silnice I/43 nebo jižního obchvatu obce, resp. z hlediska umístění za obchvat není v místě vhodné rozvíjet bydlení.
48. Uvedené skutečnosti jsou ověřitelné z územního plánu a jsou přezkoumatelné i v rámci soudního přezkumu.
49. Co se týče plochy .099 je zřejmé, že se nachází přímo u křižovatky budoucích plánovaných komunikací, a to jak I/43, tak komunikace, která by se měla nacházet na ploše .100 a následně pokračovat v ploše územní rezervy .108, a je zároveň evidentní, že obdobné využití mají i plochy .185 a .096, které se nachází ve stejném místě jako pozemek navrhovatele. Z mapových podkladů vyplývá, že plocha .096 je zcela nezastavěná, tj. je fakticky shodná jako plocha ve vlastnictví navrhovatele (neboť stavby na pozemku navrhovatele dle vlastního tvrzení navrhovatele u jednání představují demontovatelné stavby garáží a pergoly).
50. Pokud jde o plochu .095, soud ověřil z katastru nemovitostí, že se jedná o plochu, na které je povolena a evidována stavba ve vlastnictví p. P. Evidentně se jedná o zastavěnou plochu, k jejímuž zastavění došlo před schválením napadeného opatření obecné povahy. Územní plán v případě plochy .095 tedy konzervuje stávající stav, stejně jako je konzervován stávající stav v případě pozemku navrhovatele. Soud se shoduje s navrhovatelem, že jiné funkční využití plochy .095, než jako plochy k bydlení, není za současného stavu možné. Stejně jako odpůrce ve vyjádření k návrhu, tak i soud musí konstatovat, že funkční využití, byť sousedící plochy, které nadto reflektuje současný (povolený a zkolaudovaný) stav v území, nemůže odůvodňovat zařazení pozemku navrhovatele do shodného typu funkčního využití. Nadto je patrné, že stavba p. P. je poměrně neorganicky až za souvislou zástavbu obce a že dopravní stavby silnice I/43 a obchvatu obce jsou umísťovány, resp. jsou pro ně vyčleněny koridory a územní rezervy na pozemcích mimo souvislou zástavbu.
51. Jak již soud uvedl výše, není úkolem soudu posuzovat, jaké řešení mělo být zvoleno, aby konkrétní práva konkrétních osob byla ochráněna namísto ochrany jiných práv jiných osob. Tudíž není ani úkolem soudu (navíc v kontextu uplatněných námitek) přehodnocovat *vhodnost* zvoleného řešení.
52. Zároveň navrhovatel posunul v návrhu argumentaci odpůrce ohledně vztahu případné výstavby na pozemku navrhovatele a silnice I/43. Z odůvodnění opatření obecné povahy není nikde zřejmé, že by odpůrce uvedl, že by případná výstavba bránila realizaci silnice I/43, nýbrž uváděl, že funkční využití pozemku jako zastavitelné plochy by mohlo „*potenciálně ztížit budoucí realizace silnice I/43 nebo jižního obchvatu obce*“. Soud se ztotožňuje s odpůrcem, že zastavění pozemku navrhovatele by jednoznačně vedlo ke ztížení realizace dopravních staveb, a to už jen s ohledem na možné procesní námitky vlastníků staveb a nutnosti realizace dopravních staveb s ohledem na blízkost staveb k bydlení.
53. Pokud jde o navrhovatelem zmiňovaný pozemek p. č. XC, navrhovatel opomíjí, že tento pozemek sice přiléhá k ploše .100, nicméně (na rozdíl od pozemku navrhovatele, který je

umístěn na spojnici koridorů dopravních staveb) pozemek p. č. XC přiléhá k zastavěnému území obce.

54. V případě tvrzené nepřezkoumatelnosti tvrzení o nevhodnosti plochy .099 k bydlení taktéž soud neshledal důvod vyhovět návrhu v tomto konkrétním bodu. Navrhovatel opírá svoji námitku o formulaci „*nevhodná k rozvíjení bydlení*“ v souvislosti s předpokládaným umístěním silnice I/43. V souvislosti s nevhodností k rozvíjení bydlení odkazoval navrhovatel opětovně na plochu .095 a na předcházející vymezení pozemku – „*plocha územní rezervy pro plochy smíšené výrobní*“.
55. Avšak ani v tomto bodě není námitka navrhovatele přesnou citací odůvodnění územního plánu. Odpůrce totiž k vhodnosti rozvoje bydlení na dané ploše uvedl: „*Z hlediska umístění území až za obchvat (ve směru od zástavby obce) také není vhodné zde rozvíjet bydlení.*“
56. V podaném návrhu navrhovatel uvádí: „*Jak už bylo zmíněno, pořizovatel jím uváděný důvod spočívající v tom, že je plocha .099 vzhledem k Novým Územním plánem Moravské Knínice .099 předpokládaným umístěním silnice I/43: „nevhodná k rozvíjení bydlení“ blíže nevysvětlil, čímž pořizovatel vyvolal řadu nezodpovězených otázek ohledně konkrétních důvodů takovéto argumentace. Zejména v kontextu shora uvedeného, tedy vymezení plochy .099 na pozemcích p. č. XD, XE, XF a XG v k. ú. X nemá podle navrhovatele vysvětlení proč je plocha .099, respektive Pozemek navrhovatele k rozvíjení právě bydlení nevhodný, když plocha .095 k rozvíjení bydlení podle pořizovatele vhodná je.*“
57. Předně je třeba uvést, že plocha .099 není umístěna na pozemcích p. č. XD, XE, XF a XG v k. ú. X, jak na různých místech návrhu opakovaně uvedl navrhovatel, ale na pozemcích p. č. XH, XCH, XI a XJ v k. ú. X a na pozemku p. č. X v k. ú. X. Navrhovatel v tomto smyslu opravil při jednání svá návrhová tvrzení. Podle soudu jsou důvody „*nevhodnosti k rozvíjení bydlení*“ zřejmé, a to nejen z mapových podkladů územního plánu, ale i z odůvodnění vypořádání námitek navrhovatele. Je totiž patrné, že plocha .099 se nachází mezi dvěma dopravními stavbami, sousedí s ní plochy územní rezervy pro případné plochy pro výrobu a od skutečně zastavěného území by měla být oddělena dopravní stavbou. Samotná plocha .095 je izolovaným místem, jehož funkční využití pro bydlení je jednoznačně dáno faktickým stavem v území, jak soud uvedl výše. Jestliže navrhovatel odůvodnil nevhodnost plochy k rozvíjení bydlení tím, že se nachází až za plánovaným umístěním obchvatu obce Moravské Knínice, který odděluje zastavěné území obce od plochy .099, je toto odůvodnění zcela dostačující, zejména pokud z mapových podkladů zároveň plyne, že se v oblasti mezi plánovaným obchvatem a silnicí I/43 nenachází (s výjimkou plochy .095) další plocha pro bydlení.
58. Pokud jde o to, že předcházejícím územním plánem byl pozemek navrhovatele zařazen do plochy V7 – jako výhledová plocha pro výrobu a služby, tak ani to není úplně přesné. Na jeho pozemek totiž plocha V7 zasahovala (jak vyplývá z dokazování před soudem) jen částečně a jeho převážnou většinu představovala plocha Z2, tedy veřejná zeleň.
59. Jinými slovy případné dotčení legitimního očekávání navrhovatele se týkalo jen minoritní části jeho pozemku, který si zachovává v převážné většině funkční využití, které měl stanoveno předcházejícím územním plánem. Dále je ze srovnání předcházejícího a aktuálního územního plánu patrné, že pozemky, které byly zahrnuty v ploše V7 předcházejícího územního plánu, jsou nyní většinově zahrnuty v ploše .101 a marginálně v ploše .097. Obě plochy mají funkční využití jako zemědělská půda s tím, že se jedná o územní rezervy pro funkční využití jako plochy smíšené výrobní. Z uvedeného plyne, že

ani zbytek plochy původně vedené jako V7, není aktuálně zařazen jako plocha pro bydlení, resp. ani jako plocha smíšená výrobní.

60. Odůvodnění toho, proč na pozemku navrhovatele nebylo určeno funkční využití jako plochy smíšené výrobní sice v napadeném opatření obecné povahy absentuje, nicméně s ohledem na to, že plocha V7 zasahovala na pozemek malou částí a zbytek pozemků, které představovaly plochu V7, nadále má jako přípustné využití zemědělskou činnost, tak absencí odůvodnění ve vztahu k funkčnímu využití jako plochy smíšené výrobní nemohlo být zasaženo do práv navrhovatele. Případné očekávání navrhovatele, že by jeho pozemek mohl být využit pro smíšené plochy výrobní, nemělo v podstatné části oporu v předcházejícím územním plánu. Zároveň v podaných námitkách ani v řízení před soudem navrhovatel nijak netvrdil, že by pozemek chtěl využívat pro výrobu.
61. Odůvodnění vypořádání jeho námitek soud považuje ve spojení s celým obsahem opatření obecné povahy za přezkoumatelné a uplatněné námitky nepřezkoumatelnosti za nedůvodné.

K namítanému porušení principu proporcionality

62. V části námitek, kterými brojil proti porušení zásady proporcionality, předně namítl navrhovatel zásah do svých soukromých práv v rozporu s judikaturou. Svá soukromá práva, která by měla být dotčena v rozporu s jím citovanou judikaturou, však v první části tohoto návrhového bodu nijak nekonkretizoval. V jeho další části zopakoval dotčení svého vlastnického práva tím, že mu nebylo umožněno v rámci napadeného opatření obecné povahy využívat jeho pozemek shodně jako plochy .095 a .025 (pravděpodobně myšleno plocha .020, která odpovídá popisu umístění, tj. jde o plochu, která přiléhá k ploše .100 stejně jako plocha .099, na které se nachází pozemek navrhovatele; plocha .025 se nachází na opačné straně obce Moravské Knínice). Pravděpodobně taktéž v souvislosti se svým vlastnickým právem (neboť navrhovatel opět nespecifikuje konkrétní dotčení svých práv, které by vůči němu mělo být neproporcionální) namítl, že vzhledem k šíři koridoru pro silnici I/43 si nedokáže představit situaci, kdy by výstavba na pozemku navrhovatele mohla realizaci vymezené komunikace bránit, resp. že by plocha .099 mohla zasáhnout do ochranného pásma vozovky.
63. Pokud jde o hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy, jedná se o pátý krok algoritmu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, uvedl: „*Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“

64. Soud nedospěl k závěru, že by napadený územní plán zasáhl neproporcionálně do práv navrhovatele. K tomu je vhodné opětovně odkázat na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011–17, dle kterého *„vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.“*
65. Soud již výše zdůvodňoval, proč podle jeho názoru nedochází obecně k zásahu do práv navrhovatele. Argumentace, kterou navrhovatel uvádí k porušení principu proporcionality v podstatné části (na jediném místě, ve kterém skutečně konkrétně tvrdí zásah do konkrétního práva, a to vlastnického) replikuje předchozí argumentaci stran ploch .095 a .020. Na tomto místě označuje jako neproporcionální, že jemu nebylo umožněno realizovat vlastnické právo shodně jako vlastníkům pozemků na plochách .095 a .020.
66. Soudu nezbyvá než odkázat na shora uvedené, neboť navrhovatel v rámci námitek nepřezkoumatelnosti tvrdil dotčení a nerespektování jeho vlastnického práva shodně jako nyní a u shodných ploch. Soud se zabýval otázkami možností limitace realizace vlastnického práva navrhovatele odpůrcem v územním plánu výše.
67. I když je třeba na kvalitu odůvodnění opatření obecné povahy a jeho proporcionalitu nahlížet odděleně, neboť se jedná o různá kritéria hodnocení územního plánu, tak obecný závěr o tom, že nedochází k zásahu do vlastnického práva navrhovatele platí jak pro závěry soudu o přezkoumatelnosti opatření obecné povahy, tak i nyní pro posouzení proporcionality přijatého územního plánu. Soud proto vychází ze všeho, co uvedl výše, aniž by považoval za nutné nyní opakovat shodnou argumentaci k tomu, proč nedošlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele.
68. Na tomto místě, stran proporcionality územního plánu, soud zdůrazňuje, že po všech zjištěních odpůrce i soudu je zřejmé, že pozemek odpůrce v celém svém rozsahu nemění své funkční využití – z plochy Z2 – nezastavitelná plocha veřejné zeleně, a V7 – po změně č. 1 předcházejícího územního plánu nezastavitelná výhledová plocha pro výrobu a služby, se stává plocha .099 – plocha smíšená nezastavitelného území.
69. Funkční využití ploch dle přecházejícího územního plánu shrnul soud výše. V případě výhledové plochy V7 bylo umožněno její využití jako zemědělská plocha. Pozemek navrhovatele se nacházel na severní hranici plochy V7 a předcházející územní plán předpokládal u severní hranice areálu výsadbu izolační zeleně. K plochám Z uváděl původní územní plán, že se jedná o plochy sloužící pro každodenní rekreaci, zachování zdravého životního prostředí; přípustné byly parkové úpravy, výsadba doprovodné zeleně, parkový mobiliář, zahradní architektura, drobné stavby občanského vybavení, drobné stavby hry dětí, pro sport a rekreaci. Konkrétně plocha Z2 byla vymezena jako veřejná zeleň a izolační pás zeleně oddělující obytné území od rozvojových ploch pro výrobu.
70. V případě ploch N dle nového územního plánu, mezi které patří i plocha .099, napadené opatření obecné povahy nestanovuje pro plochu .099 hlavní využití a jako přípustné využití pro tuto plochu stanovuje: a) pozemky zemědělského půdního fondu; b) pozemky určené k plnění funkcí lesa; c) pozemky s trvalou vegetací přírodě blízkého charakteru; d) pozemky bez zástavby sloužící rekreačním účelům (např. rekreační louky). Podmíněně přípustné využití není stanoveno a nepřípustné využití je definováno jako: a) doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace; b) pozemky a stavby fotovoltaických nebo větrných elektráren; c) stavby pro reklamu nebo samostatné reklamní zařízení; d) pozemky a stavby

pro těžbu nerostů. V případě pozemku navrhovatele odůvodnění územního plánu výslovně k ploše .099 uvádí, že území slouží jako izolační zeleň mezi zástavbou obce a koridorem plánované silnice I/43.

71. Jelikož, jak soud uvedl výše, nedochází k zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť její pozemek nemění své funkční využití, tudíž mu nemohlo vzniknout legitimní očekávání na zařazení pozemku do zastavitelné plochy ať už pro bydlení, nebo pro výrobu a služby, tak nelze hovořit ani o zásahu do vlastnického práva v širším slova smyslu a o nutnosti zvlášť posuzovat proporcionalitu územního plánu ve vztahu k pozemku navrhovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 176/2019 – 37).
72. Na uvedeném nic nemůže změnit ani stanovení ploch .095 a .020 jako ploch pro bydlení, neboť opatření obecné povahy je výsledkem politické diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrce) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrce), jak již soud uvedl výše. Nad to vymezení ploch .095 a .020 jako ploch bydlení je (viz výše) zcela racionální ať už s ohledem na aktuální využití (plocha .095), nebo s ohledem na návaznost na aktuální zástavbu obce (plocha .020).
73. K ploše .095 soud upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012–139, kde Nejvyšší správní soud uvedl: „*územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení (...) Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. (...) Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby.“*
74. Je zřejmé, že přijetí nového územního plánu nemohlo mít vliv na již vydaná (pravomocná) stavební povolení, a tudíž nebylo nijak neproporcionální ve vztahu k navrhovateli, pokud plocha .095 byla zahrnuta mezi plochy pro bydlení. A naopak z existence stavby na ploše .095, pro kterou existovalo stavební povolení, které muselo být při tvorbě územního plánu respektováno, nemůže vyplývat ani z pohledu na proporcionalitu ochrany vlastnických práv očekávání toho, že v případě pozemku navrhovatele dojde automaticky k jeho zařazení do ploch pro bydlení. Ohledně plochy .020 platí její odlišnost od pozemku navrhovatele související s její plynulou návazností na zástavbu obce a jejím oddělením od pozemku navrhovatele plánovanou silniční komunikací a zároveň související s tím, že se na ní dříve nacházela stavba pro bydlení, což vyplývá z katastrální ortofotomapy předložené při jednání samotným navrhovatelem.
75. Ani tento návrhový bod tedy není důvodný.

K ploše .100

76. Z obsahu námitek navrhovatele proti územnímu plánu obce Moravské Knínice vyplývá, že zařazení části svého pozemku do plochy .100 navrhovatel vůbec nenapadl. Soud se shoduje s odpůrcem v tom, že pokud návrh k soudu obsahuje i (byť blíže neodůvodněné) námitky proti zařazení části pozemku navrhovatele do plochy .100, dopadá na ně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019–38.
77. Odpůrce správně namítl, že ve vztahu k ploše .100 může navrhovatel před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.
78. Kvalita a obsah návrhových bodů předurčují i podrobnost, jakou se soud těmito body zabývá. Návrh navrhovatele ve vztahu k ploše .100 žádnou podrobnější argumentaci neobsahuje, a to ani k případnému nedostatku pravomoci odpůrce nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy ve smyslu citovaného rozsudku. Soud v obecné rovině z obsahu správního spisu sám žádné takové pochybení nezjistil.
79. I tento návrhový „bod“ soud proto považuje za nedůvodný.

V. Závěr a náklady řízení

80. Soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Zároveň nezjistil žádnou vadu, k níž by musel přihlídnout i bez námítka. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
81. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrci. Krajský soud proto musel zvážit, zda mu náhradu nákladů řízení přiznat.
82. Při rozhodování o této otázce soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Jelikož odpůrce je malou obcí bez příslušného odborného personálu, přiznal mu soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.
83. Náhrada nákladů řízení spočívá v odměně zástupce odpůrce JUDr. Petra Fialy, advokáta [§ 6 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb č. 177/1996 Sb. („advokátní tarif“)] včetně jeho hotových výdajů (§ 13 a 14 advokátního tarifu). Krajský soud mu přiznal odměnu za celkově tři úkony právní služby (přípravu a převzetí věci, podání vyjádření k návrhu a účast na jednání soudu dne 3. 1. 2023) 3 x 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky za tytéž úkony právní služby 3 x 300 Kč. Celkem je tedy navrhovatel povinen odpůrci na nákladech řízení nahradit částku 12.342 Kč včetně DPH, neboť zástupce doložil, že je plátcem DPH.

Poučení:

5/2022

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 3. ledna 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu