



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů: a) **D. K.**, narozený X
bytem X

b) **J. P.**, narozený X,
bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem,
sídlem Joštova 4, 602 00 Brno

proti
odpůrci:

město Šlapanice

sídlem Masarykovo náměstí 100/7, 664 51 Šlapanice
zastoupené advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýřem,
sídlem Kotlářská 29, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Šlapanice, ze dne 15. 6. 2022, v části týkající se pozemku parc. č. X – orná půda o výměře 4 615 m², zapsaného v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, pro katastrální území X, obec X,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 15. 6. 2022 opatření obecné povahy – Územní plán Šlapanice (dále jen „napadené OOP“), které nabylo účinnosti dne 13. 8. 2022. Navrhovatelé se domáhají zrušení napadeného OOP v části týkající se pozemku parc. č. X – orná půda o výměře 4 615 m², zapsaného v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, pro katastrální území X, obec X, (dále jen „dotčený pozemek“). Konkrétně navrhovatelé brojí proti zařazení dotčeného pozemku do území odpůrce, které bude využito jako smíšená nezastavěná plocha M961.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Navrhovatelé se domáhají zrušení části napadeného OOP. Namítají, že přijetím napadeného OOP došlo ke změně funkčního využití pozemku parc. č. X, a to z území určeného pro obytnou výstavbu na území určené pro smíšenou nezastavěnou plochu M961. Navrhovatelé dotčený pozemek koupili se záměrem postavit na tomto pozemku rodinný dům s obslužnou komunikací, tento záměr byl v souladu s předcházejícím územním plánem odpůrce. Změna způsobu využití dotčeného pozemku představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Nuceně omezit vlastnické právo lze pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Zásah do vlastnického práva musí být odůvodněný a musí odpovídat tzv. testu proporcionality. Změna zastavitelného a ekonomicky zajímavého pozemku na prostý kus jinak nezuživatelné zemědělské půdy nemůže bez dalšího obstát. Není vhodné dotčený pozemek použít k zemědělským účelům, jelikož se nachází v blízkosti frekventované silnice druhé třídy a dálnice D1, navíc volně navazuje na dosavadní zástavbu v obci. Zásah do vlastnického práva je zcela nepotřebný, protože katastrální území obce obsahuje dostatek území pro zachování biodiverzity a zemědělské výroby. Zemědělské práce prováděné na dotčeném pozemku jsou navíc způsobilé zasáhnout do komfortu bydlení v sousedních nemovitostech. Odpůrce nezohlednil přiměřenost ekonomického znehodnocení dotčeného pozemku. Napadené OOP je nepřezkoumatelné, jeho odůvodnění obsahuje úvahy, které jsou značně účelové, zkreslující a mimo základní rámec skutkového stavu. Námitky navrhovatelů nebyly vypořádány materiálně a s příslušajícím odůvodněním. Napadené OOP nesplňuje požadavek formálního a materiálního odůvodnění, chybí test proporcionality a vyhodnocení protichůdných veřejných zájmů. Napadené OOP je taktéž v rozporu s § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), protože zamezuje budoucí výstavbě, omezuje podmínky rozvoje a opomíjí požadavek na rozvoj území. Veřejná prostranství mají být vymezována primárně na pozemcích obce, pokud to není možné, pak mají být použity pozemky s nejnižší hodnotou. S principem proporcionality není souladný postup, kdy změnou způsobu využití pozemku dojde ke snížení jeho pozemkové renty o více než 70 %, pokud se v blízkosti nachází vhodnější pozemek. Napadené OOP je v rozporu také se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR JMK“), které hovoří o rozvoji města Šlapanice, nikoliv o jeho konzervaci.

3. Odpůrce navrhuje soudu, aby návrh zamítl. Soulad napadeného OOP se ZÚR JMK posoudil úřad územního plánování Krajského úřadu Jihomoravského kraje a vydal v této věci souhlasné stanovisko. Navrhovatelé své úvahy o rozporu napadeného OOP se ZÚR JMK zakládají na dezinterpretaci vybraných bodů textové části ZÚR JMK. Napadené OOP obsahuje vyhodnocení souladu s právními předpisy a nadřazenou územně plánovací dokumentací v kapitolách A.2 a A.3 odůvodnění. Skutečnost, že napadené OOP v ploše zahrnující dotčený pozemek neumožňuje stavební využití, nelze považovat za důvod pro zpochybnění urbanistické koncepce uměřeného rozvoje sledované napadeným OOP. Napadené OOP není konzervující, obsahuje celou řadu rozvojových ploch. Odpůrce odkazuje na odůvodnění „Rozhodnutí o námitkách pro opakované veřejné projednání návrhu ÚP Šlapanice“ (dále jen „rozhodnutí o námitkách“) a dodává, že je nutné jej vnímat v kontextu napadeného OOP. Od získání dotčených pozemků měli navrhovatelé dostatek času, aby si nechali zamýšlenou stavbu stavebním úřadem povolit, proto jim nenáleží ani kompenzace za ztrátu možnosti pozemek zastavět dle § 102 stavebního zákona. Odpůrce při pořízení napadeného OOP nepostupoval diskriminačně, došlo ke značné redukci nevyužitých zastavitelných ploch. Ochrana zemědělského půdního fondu byla současně limitována vymezením nových ploch a koridorů za účelem uspokojení jiných záměrů plynoucích ze ZÚR JMK, celková bilance záboru zemědělské půdy tak není ve prospěch ochrany životního prostředí. Případné zrušení napadeného OOP v části dotčených pozemků by neumožnilo plánovanou výstavbu rodinného domu, jelikož by se rozhodování v dané funkční ploše odehrávalo v režimu nezastavěného území obce.
4. Spolu se správním spisem odpůrce zaslal soudu také další vyjádření, ve kterém vyložil vývoj územně-plánovací dokumentace v obci a širší kontext přijímání napadeného OOP. Jednou z pohnutek přijetí napadeného OOP bylo zrevidování stávajících stabilizovaných ploch. Těmto plochám bylo přiřazeno funkční využití dle stávajícího skutečného využití. Dotčený pozemek byl do území určeného pro obytnou výstavbu zařazen omylem, původní funkční určení dotčeného pozemku bylo nesmyslné. Každé obci náleží právo na spravování svého území pomocí územně-plánovací dokumentace a také na pořízení její změny.

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 pozemku parc. č. X přímo dotčeného 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. 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.).
7. Soud předně zdůrazňuje, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím*

obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, všechna zde citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz). Uvedené přitom platí také pro návrhové body návrhu na zrušení opatření obecné povahy, protože také v tomto řízení je soud rozsahem a důvody návrhu vázán. Napadené OOP přezkoumává pouze v rozsahu těchto bodů, není proto přípustné, aby soud za navrhovatele obecné body návrhu konkretizoval. V případě navrhovatelů je pak hned několik návrhových bodů obecných (podrobněji viz dále). Navrhovatelé vyjadřují prostý nesouhlas se závěry odpůrce, konkrétní argumenty odpůrce nevyvrací vlastní konkrétní argumentací a pouze konstatují opak. Reakce soudu na takové námitky může být logicky taktéž pouze obecnější.

III. a) Nepřezkoumatelnost napadeného OOP

8. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou navrhovatelů, že napadené OOP je ve vztahu k zařazení dotčeného pozemku do smíšené nezastavěné plochy M961 nepřezkoumatelné. Dle navrhovatelů jsou v rozhodnutí o námitkách užívány úvahy, které jsou svým obsahem značně účelové, zkreslující a mimo základní rámec skutkového stavu. Námitky navrhovatelů nebyly vypořádány materiálně a vyvráceny s příslušajícím odůvodněním.
9. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Na základě podané námitky či připomínky je pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Současně však platí, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky by ohrožovaly funkčnost územního plánování, narušily by stabilitu systému územního plánování a právních jistot občanů a znamenaly by nepřipustný zásah do práva na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).
10. Napadené OOP sestává jednak z vlastního odůvodnění, které se pohybuje v obecné rovině, a jednak z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které obci umožňuje reagovat na konkrétní námitky dotčených osob. Přezkoumatelnost rozhodnutí o zařazení dotčeného pozemku do plochy M961 je tak nutné hodnotit s ohledem na oba tyto způsoby odůvodnění napadeného OOP. Soud má navíc za to, že v daném konkrétním případě už samotné rozhodnutí o námitkách (i kdyby bylo odhlédnuto od odůvodnění napadeného OOP) uvádí jasné a konkrétní důvody, proč odpůrce námitkám nevyhověl. Odpůrce prezentoval vlastní důvody, které jej vedly k zařazení dotčeného pozemku do plochy M961. Těmito důvody jsou změna koncepce rozvoje města, ochrana zemědělského půdního fondu a požadavky ZÚR JMK.
11. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách je tak jasně seznatelné, proč odpůrce navrhovatelům nevyhověl a jaké důvody jej vedly k zařazení dotčeného pozemku do

plochy M961. Tvzení navrhovatelů, že jejich námitky nebyly dostatečně vypořádány není pravdivé, ostatně ani sami navrhovatelé neoznačují žádnou konkrétní námitku, která nebyla odpůrcem náležitě vypořádána. K obecnému argumentu týkajícímu se účelovosti či zkreslujícího charakteru argumentace odpůrce soud taktéž pouze v obecné rovině dodává, že žádný takový nedostatek v argumentaci odpůrce neshledal. Ani zde přitom navrhovatelé neoznačují žádný konkrétní účelový argument a neuvádějí konkrétní důvody, proč by právě tento argument měl být považován za účelový. Namítané nedostatky by navíc nezakládaly nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, jelikož svojí povahou směřují k možným obsahovým nedostatkům odůvodnění. Rozhodnutí je totiž nepřezkoumatelné, pokud není zřejmé, jak bylo rozhodnuto, o čem bylo rozhodnuto, či proč bylo rozhodnuto zrovna tak, jak bylo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 337/2018-28), nikoliv pokud navrhovatelé zpochybňují platnost použitých argumentů.

12. Nelze souhlasit ani s další obecnou námitkou navrhovatelů, že v odůvodnění napadeného OOP zcela absentuje vyhodnocení protichůdných veřejných zájmů. Odpůrce se vyhodnocení protichůdných veřejných zájmů obsáhle věnuje v kapitole C. textové části odůvodnění napadeného OOP.
13. Soud nepřisvědčil ani námitce neprovedení testu proporcionality odpůrcem. Zde soud odkazuje na výše uvedený právní názor, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze klást přehnané nároky. Provedení komplexnějšího testu proporcionality (jak jej například provádějí správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy) odpůrcem ve vztahu ke každé námitce oprávněné osoby se pak soudu jeví jako zcela přehnané. Určité posouzení přiměřenosti (tj. ve zjednodušené, nicméně pro dané účely zcela postačující podobě) je přitom v napadeném OOP imanentně obsažen vždy při odůvodňování konkrétní regulace. Toto odůvodnění totiž zpravidla stojí na argumentu, že v daném případě převážil určitý (zcela konkrétní) zájem, pro který byla daná regulace přijata. Přijímání změn územně-plánovací dokumentace se pojmově neobejde bez zásahů do práv z pravidla většího počtu osob, kteří proti tomuto postupu podávají námitky. Po obci lze pak legitimně požadovat, aby uvedla důvody přijímaných změn a aby uvedla, proč považuje podané námitky za liché, mylné, či vyvrácené. Oproti tomu je provedení komplexnějšího testu proporcionality paušálně v případě každé podané námitky mnohem náročnějším postupem (jak časově, tak kapacitně). V případě velkého počtu podaných námitek by byl takový požadavek způsobilý zcela paralyzovat proces přijímání změn územně-plánovací dokumentace. Neprovedení komplexnějšího testu proporcionality odpůrcem tak nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného OOP.
14. Krajský soud tak činí dílčí závěr, že jak vlastní odůvodnění napadeného OOP, tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů jsou přezkoumatelná.

III. b) Nezákonnost napadeného OOP a nesoulad se ZÚR JMK

15. Po vypořádání námitky nepřezkoumatelnosti soud přistoupil k vypořádání věcných námitek navrhovatelů.
16. Soud připomíná, že není neomezeně oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území.

Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

17. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Také z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88, plyne, že správní soudy nejsou oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality. Ačkoli tedy výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a rovnováhu mezi jednotlivými veřejnými i soukromými zájmy, není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového řešení nevyjadřuje.
18. Dle názoru navrhovatelů je napadené OOP v rozporu s § 18 a 19 stavebního zákona a platnými ZÚR JMK. Navrhovatelé zdůrazňují, že dle textu stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a hospodářský rozvoj. Stejně tak poukazují také na text ZÚR JMK, který zdůrazňuje potřebu vytvářet územní předpoklady pro další rozvoj ekonomických aktivit a sídel s ohledem na vyváženost rezidenčních a dopravních funkcí. Navrhovatelé tedy upozorňují na skutečnost, že stavební zákon i ZÚR JMK poukazují na rozvoj území, napadené OOP však území dle jejich názoru konzervuje. Pro blízkou souvislost těchto námitek soud jejich vypořádání spojil.
19. Předně je třeba uvést, že § 18 odst. 1 stavebního zákona za cíl územního plánování označuje vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Udržitelný rozvoj území spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životné prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území. Územní plánování je

procesem, v průběhu kterého dochází ke kolizi několika veřejných a soukromích zájmů, např. zájmu na rozvoji sídel, ochraně životního prostředí, hospodářském růstu, vytváření pracovních míst, usnadnění mobility atd. Výsledkem tohoto procesu je pak územní plán, který představuje syntézu výše uvedených chráněných zájmů. Způsob, jakým se tyto zájmy do konkrétní podoby dotčeného území promítnou, stanovuje obec, jedná se o projev jejího práva na samosprávu.

20. Zjednodušeně řečeno, ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona za cíle územního plánování označuje také jiné hodnoty, než jsou vytváření předpokladů pro další výstavby a podpora hospodářského rozvoje. Navrhovatelé z daného ustanovení účelově vybírají pouze takové cíle územního plánování, které podporují jejich argumentaci, ostatní zcela opomíjejí. Tento přístup je zřejmý v případě odkazů navrhovatelů na § 19 stavebního zákona, který upravuje seznam úkolů územního plánování. Navrhovatelé totiž citují pouze úkoly uvedené pod písm. c), d) a i), které podporují jejich argumentaci. Zcela opomíjí například úkol uvedený pod písm. m), který míří na ochranu území dle zvláštních zákonů. Soud se proto neztotožnil s argumentací navrhovatelů ohledně tvrzené nezákonnosti napadeného OOP. Územní plánování je komplexním procesem. Obec musí při přijímání územního plánu zvážit mnoho často protichůdných zájmů. Z tohoto důvodu se může stát, že některé zájmy převažují na úkor jiných zájmů. Proto nelze souhlasit s navrhovateli, kteří z komplexního náhledu na problematiku územního plánování vybírají pouze některé dílčí zájmy, jež nebyly naplněny dle jejich představ. Taková argumentace typově nemůže vést k nezákonnosti napadeného OOP.
21. Současně se soud nepřiklonil ani k tvrzení navrhovatelů, že napadené OOP konzervuje možnosti využití území obce. Napadené OOP totiž vymezuje celou řadu rozvojových ploch. Hodnocení navrhovatelů je zaměřeno výlučně na regulaci přijatou pro jejich pozemek. Z tohoto izolovaného pohledu však nelze hodnotit celkovou koncepci obsaženou v napadeném OOP, která naopak předpokládá rozvoj obce.
22. Zde je účelné zopakovat, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. Způsob využití území vždy záleží na rozhodnutí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy. Soud vhodnost a účelnost zvoleného způsobu nepřezkoumává, pouze kontroluje, zda obec při přijímání územního plánu nevystoupila ze zákonem stanovených mantinelů. Pokud by přitom soud přisvědčil argumentaci navrhovatelů, že napadené OOP pouze konzervuje stávající stav a nedostatečně rozvíjí dotčené území, ve skutečnosti by tím hodnotil vhodnost přijatého řešení. Takovým postupem by soud porušil ústavní zásady o dělbě moci.
23. Obdobné závěry platí také pro námitky navrhovatelů stran nesouladu napadeného OOP se ZÚR JMK. Dle navrhovatelů ZÚR JMK na několik místech jasně hovoří o rozvoji města Šlapanice, napadené OOP tento rozvoj však dle názoru navrhovatelů konzervuje.
24. Odpůrce se souladu napadeného OOP se ZÚR JMK věnoval v částech A2 a A3 odůvodnění textové části napadeného OOP. Zde uvádí, jaké konkrétní opatření odpůrce přijal v návaznosti na úkoly vymezené v ZÚR JMK. Dle názoru soudu jsou tyto úvahy odpůrce zcela souladné s ZÚR JMK. Ostatně ani navrhovatelé neuvedli žádné konkrétní skutečnosti, které by o rozporu v územně-plánovací dokumentaci svědčily, pouze opět obecně konstatují, že ZÚR JMK hovoří o rozvoji, kdežto napadené OOP území dle jejich

přesvědčení konzervuje. Toto obecné tvrzení navrhovatelů není pravdivé, jak již soud uváděl výše, napadené OOP totiž stanovuje několik rozvojových ploch.

25. Na podporu těchto závěrů lze odkázat na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 2. 2020, č. j. JMK 26747/2020 (čl. 73 správního spisu), kde Krajský úřad Jihomoravského kraje při přezkumu souladu návrhu napadeného OOP se ZÚR JMK konstatoval, že rozsah rozvojových ploch odpovídá potřebám města situovaného v blízkosti centra rozvojové oblasti OB3 Brno. Krajský úřad Jihomoravského kraje tudíž nedospěl k závěru, že by napadené OOP bylo v rozporu s ZÚR JMK stran tvrzeného nedostatečného rozvoje území.
26. Zásady územního rozvoje mají navíc obecnější charakter. Spíše než ke stanovení konkrétní regulace, slouží k deklaraci cílů a úkolů pro nižší stupně procesu územního plánování anebo vymezení záměrů regionální relevance. S ohledem na obecnější charakter zásad územního rozvoje by musel odpůrce zcela zásadním způsobem vybočit z mezí, které ZÚR JMK vymezují. Dle názoru soudu se tak v případě napadeného OOP nestalo. Soud neshledal, že by napadené OOP vybočovalo z mezí stanovených ZÚR JMK v intenzitě zpochybňující jeho zákonnost. Soud připomíná, že s ohledem na zásadu zdrženlivosti mu nepřísluší, aby přezkoumával vhodnost přijaté regulace v napadeném OOP, a tedy ani to, zda napadené OOP dostatečně rozvíjí dotčené území.

III. c) Proporcionalita zásahu do vlastnického práva

27. Navrhovatelé namítají, že změna funkčního využití dotčeného pozemku představuje nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva. Ochrana vlastnického práva je zaručena v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Dle čtvrtého odstavce tohoto článku lze vlastnické právo omezit pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Navrhovatelé dále odkazují na § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), dle kterého může vlastník se svým vlastnictvím libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.
28. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, vyplývá, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy, pokud zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zásah je činěn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Rozhodnutí obce ohledně využití jednotlivých pozemků a ploch musí respektovat také požadavek na kontinuitu rozvoje obce. Územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování.
29. Požadavek na kontinuitu však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, nebo ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73.) Vlastníkům

dotčených pozemků nemůže vzniknout určité legitimní očekávání na základě jimi dříve využívanému způsobu využití pozemků. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, uvedl, že „[p]rincip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statusu quo, jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat.“

30. K tomu je třeba dodat, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně-plánovací dokumentace byla jeho nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití území (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Nelze též přehlédnout, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, či ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38).
31. V duchu výše uvedených principů se soud nejprve zabýval důvody, které odpůrce vedly k zařazení dotčeného pozemku do smíšené nezastavěné plochy M961. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů vyplývá hned několik důvodů pro tento postup. Odpůrce předně uvádí, že změna rozsahu zastavitelného území měla podpořit prostorově ucelený urbánní tvar města a důraz na doplnění krajinného rámce. Pozemek se nachází za stávající hranicí zastavěného území, což umožňuje jeho ponechání volné krajiny. Za druhé odpůrce připomíná, že dotčený pozemek je v současné době využíván k zemědělství, tvoří jej orná půda třídy ochrany II. podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „ZOZPF“). Odpůrce dále odkazuje na ZÚR JMK, které v části plochy M961 vymezují koridor DS42 určený pro zkapacitnění dálnice D1 Slatina-Holubice včetně výstavby mimoúrovňové křižovatky. S ohledem na tento záměr je předmětný pozemek zahrnut do plochy B1 územní rezervy s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu případnou výstavbou protihlukových opatření.
32. Dle názoru soudu jsou odpůrcem předestřené důvody zákonné a sledují legitimní cíl, kterým je ochrana veřejných zájmů. Z polohy nově vymezeného zastavitelného území je zřejmé, že odpůrce upravil strategii rozvoje města tak, aby tvořilo ucelený urbánní tvar a pozvolna přecházelo do otevřené krajiny. S tím se pojí také limitace výstavby v enklávách daného území, přičemž dotčený pozemek spadá do enklávy Bedřichovice. Zcela legitimní je také snaha odpůrce o ochranu zemědělského půdního fondu. Zemědělskou půdu třídy ochrany I. a II. lze odejmout zemědělskému využití pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 3 ZOZPF). U půdy třídy ochrany II., která se nachází na dotčeném pozemku, je tudíž dán zvýšený veřejný zájem na její ochraně. Regulace v napadeném OOP tak sleduje stejný záměr jako zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Za legitimní lze považovat také zahrnutí dotčeného pozemku do plochy B1 územní rezervy z důvodu plánovaného zkapacitnění dálnice D1 a výstavby mimoúrovňové křižovatky. Odpůrce totiž počítá s případnou výstavbou protihlukových opatření, která sledují legitimní cíl v podobě minimalizace hlukových imisí. Tímto postupem navíc plní úkoly jemu uložené nadřazenou územně-plánovací dokumentací. Ačkoliv jsou některé úvahy v odůvodnění

napadeného OOP obecného charakteru, ve svém celku představují rozumnou argumentaci, která dostatečně odůvodňuje změnu ve využití dotčeného pozemku. Odpůrce zcela zjevně nepostupoval při vydávání napadeného OOP svévolně. Ze závažných věcných důvodů dospěl k potřebě změny využití území oproti předchozí regulaci, avšak, nutno dodat, v souladu se stávajícím využitím území

33. Argumentace navrhovatelů podle názoru soudu nemohla odpůrcem předložené důvody přijaté regulace nijak vyvrátit už proto, že se s nimi zcela mýlí. Navrhovatelé v návrhu nikterak nebrojí proti výše popsaným důvodům prezentovaným odpůrcem. Celý návrh se nese spíše v obecném duchu, navrhovatelé konstatují, že napadené OOP je nezákonné a neproporcionální, aniž by tyto své závěry podložili dostatečně konkrétními skutečnostmi. Jestliže navrhovatelé důvody přijaté regulace nezpochybňují, nemůže soud dospět k jinému závěru, než že tyto důvody v rámci soudního přezkumu obstály.
34. Navrhovatelé provedli vlastní test proporcionality, který měl svědčit o nepřiměřeném zásahu do jejich vlastnického práva. V prvním kroku uvádějí, že dotčený pozemek je zcela nevhodný k zemědělským účelům, protože se přímo vedle něj nachází frekventovaná silnice II. třídy a opodál dálnice D1. Tato argumentace je dle názoru soudu nepřipadná. Navrhovatelé se snaží soud přesvědčit o tom, že dotčený pozemek je nevhodný k zemědělským účelům kvůli imisím hluku a prachu z nedalekých komunikací, současně však tentýž pozemek považují za vhodný k výstavbě rodinného domu. Pokud by dotčený pozemek skutečně nebyl s ohledem na okolní imise vhodný k zemědělským účelům, tím spíš by nebyl vhodný k rodinnému bydlení. K okolním rodinným domům, blízkém autoservisu a prodejně náhradních dílů je nutné dodat, že v případě již zastavěného území by obec měla primárně usilovat o minimalizaci imisí pronikajících na tyto zastavěné pozemky, neboť změna funkčního využití těchto zastavěných ploch již zpravidla není možná. Jinak je tomu v případě, kdy území ještě zastavěno není. Zde může být zcela legitimní přijetí takové regulace, která zástavbu neumožní, lze-li očekávat nesplnění např. hlukových limitů. Na rodinné domy sousedící s pozemkem navrhovatelů je proto nutné nahlížet zcela jinou optikou než na dotčený pozemek. Pokud vůči sousedním pozemkům postupoval odpůrce jiným způsobem než vůči dotčenému pozemku, nejednal diskriminačně.
35. V kroku potřebnosti navrhovatelé namítají, že katastrální území obce obsahuje dostatek území pro zachování biodiverzity a zemědělské výroby. Dle jejich přesvědčení dotčený pozemek svou rozlohou těmto záměrům nepřispívá, jelikož se jedná o pozemek malý, nezapadající do určitého uceleného obhospodařovaného celku. Dle názoru soudu prosté tvrzení, že katastrální území obce obsahuje dostatek jiných zemědělských pozemků, nemůže vést k závěru o disproporcionalitě napadeného OOP. Tím spíš, když dotčený pozemek byl při přijímání napadeného OOP součástí zemědělského půdního fondu a byl také dosud zemědělsky využíván. Soud nepřisvědčil ani argumentu rozlohou dotčeného pozemku. Skutečnost, že se jedná o pozemek s malou rozlohou neznamená, že by jeho zemědělské obhospodařování nebylo možné a že by zachování orné půdy na něm nevedlo k ochraně zemědělského půdního fondu. Zachování i menší ucelené plochy orné půdy jistě přispěje k deklarovanému cíli, byť menší měrou než by tomu bylo v případě plochy s větší rozlohou.
36. V posledním kroku testu proporcionality navrhovatelé uvádějí, že obec nemůže legitimizovat ekonomické znehodnocení dotčeného pozemku pouhým odkazem na nezájem rozvíjet obec a potřeby činit zastavitelné území zpět územím pro zemědělskou

výrobu. K tomu soud dodává, že navrhovatelé zcela zjevně dezinterpretují důvody, které odpůrce v rozhodnutí o námitkách uvedl. Soud se těmito důvody již zabýval výše, proto na ně tímto odkazuje. Za změnou funkčního využití pozemku však nestojí nezáměr rozvíjet obec, jak uvádí navrhovatelé. Je nutno také zdůraznit, že dotčený pozemek slouží k zemědělským účelům nepřetržitě. Navrhovatelé uvádějí, že navrhovatel a) požádal Městský úřad Šlapanice v roce 2017 o vydání souhlasu s umístěním stavby na dotčeném pozemku, přičemž tento územní souhlas nikdy neobdržel (navrhovatelé si zjevně na jiném místě žaloby protirečí, když vágně naznačují, že již bylo vydáno územní rozhodnutí, což ovšem nijak nekonkretizují a nedokládají). Ke snaze o zastavění dotčeného pozemku navrhovatelé neuvádějí nic konkrétního. Nepředložili ani nenavrhli žádné důkazní prostředky, kterými by snahu o zastavění pozemku prokázali. Neprokázali ani podání žádosti o údajný územní souhlas. Netvrdí ostatně ani to, že by je snad výsledek nějakého územního řízení mohl zcela konkrétně podporovat v jejich očekávání, že jim bude na daném pozemku v budoucnu povolena výstavba rodinného domu. Návrhová tvrzení jsou v této otázce zcela vágní a navíc vnitřně rozporná.

37. Pokud jde o znehodnocení dotčeného pozemku, soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným, přičemž z podstaty tohoto práva vyplývá i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně orgánů veřejné moci (srov. již dříve zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Změna funkčního využití plochy, do které pozemek spadá, je zákonem předpokládaným důsledkem územního plánování. Jestliže důvody a způsob této změny nejsou v řízení před správním soudem účinně zpochybněny, nelze ji považovat za nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Změna hodnoty vlastněné věci je v takovém případě předvídatelná, neboť nikomu nesvědčí veřejné subjektivní právo na neměnnost poměrů v území, v němž se nachází jeho majetek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191).
38. Soud podotýká, že navrhovatelé v návrhu uvádějí, že odpůrce nepřiměřeně zasáhl případně také do jejich práva na podnikání. K této námitce nic neuvádějí, z žádné skutečnosti soudu není zřejmé, proč by měl odpůrce zasáhnout do jejich práva na podnikání. Samotná námitka je pouze jakýsi „dovětek“ námitky zásahu do vlastnického práva. Nejedná se tedy o řádný návrhový bod.
39. Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrce sice změnou funkčního využití dotčeného pozemku z území určeného pro obytnou výstavbu na území určené pro smíšenou nezastavitelnou plochu M961 zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů, tento zásah však odůvodnil legitimními a zákonnými cíli, které návrhová argumentace relevantně nezpochybnila. Stejně tak z návrhu neplynou žádné konkrétní skutečnosti, pro které by bylo možné dospět k závěru, že zásah nebyl učiněn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

IV. Shrnutí a náklady řízení

40. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal návrh důvodným, a proto jej ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

41. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. V dané věci neúspěšní navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce byl ve věci úspěšný, soud mu ale náhradu nákladů nepřiznal, neboť náklady odpůrce nepovažuje za účelně vynaložené. Odpůrce je městem s více než 7 000 obyvateli a jedná se o obec s rozšířenou působností. Měl by tudíž podle názoru soudu disponovat dostatečným vlastním odborným aparátem, který by měl být schopen obhajovat v soudním řízení opatření obecné povahy, které odpůrce vydal (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).

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 31. ledna 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu