



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D. ve věci

navrhovatele: **I. Š.,**
bytem X,
zastoupeného JUDr. Jiřím Gottweisem,
advokátem, se sídlem Vídeňská 291/89, 639 00 Brno

proti

odpůrci: **Obec Babice nad Svitavou,**
se sídlem Babice nad Svitavou 197, 664 19 Babice nad Svitavou
zastoupeného Mgr. Janem Hladkým, LL.M.,
advokátem, se sídlem Orlí 483/1, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2021 – Územního plánu Babice nad Svitavou ze dne 4. 10. 2021

takto:

- I. Návrh **s e z a m í t á.**
- II. Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce, Mgr. Jana Hladkého, LL.M., advokáta, se sídlem Orlí 483/1, 602 00 Brno.

O d ů v o d n ě n í:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

1. Včas podaným návrhem, doručeným Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „zdejší soud“), se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy č. 01/2021 – Územního plánu Babice nad Svitavou ze dne 4. 10. 2021

(dále též „ÚP“), a to v části, týkající se území v místní lokalitě X, obsažené v části I. Územní plán – výrok, oddílu I.3, kapitole I.3.4, tj. vymezení ploch změn v krajině, popsané jako „K3 Plochy zeleně: Zeleň přírodního charakteru ZP“, a v části obsažené v části I. Územní plán – výrok, oddílu I.3, kapitole I.3.1.1 Bydlení, a to konkrétně ve větě: *„Územní plán nevymezuje žádnou novou lokalitu pro rozvoj obytné zástavby mimo zastavěné území.“*

2. Žalobce je výlučným vlastníkem pozemků p. č. XA, ostatní plocha – manipulační plocha, p. č. XB, orná půda, p. č. XC, orná půda, p. č. XD, orná půda a p. č. XE, orná půda zapsaných na LV č. XF v k.ú. X. Ke své aktivní legitimaci pak navrhovatel konstatoval, že vzhledem k výlučnému vlastnictví pozemků p. č. XA, p. č. XC a p. č. XE, dotčených ÚP jejich zahrnutím do plochy změn v krajině – Zeleň přírodního charakteru K3, je osobou přímo dotčenou ÚP, přičemž jím byl zkrácen na svých právech.
3. Pokud se týká návrhu samotného, navrhovatel v první řadě tvrdil, že byl vydáním ÚP zkrácen ve svých právech a část ÚP, týkající se nemovitostí a s nimi spojených vlastnických práv navrhovatele, je nezákonná. Navrhovatel všech pět výše označených pozemků v místní lokalitě X nabyt v podmínkách režimu využití podle tehdy platného územního plánu z roku 1998, kdy část pozemků byla situována v extravilánu a v menší části v intravilánu obce. Čtyři z pozemků byly a jsou co do druhu ornou půdou, pozemek p. č. XA je druhem ostatní plocha – manipulační plocha. Funkční typ pozemků nebyl podle tehdejšího územního plánu stanoven. Navrhovatel měl zájem část pozemků využít k vlastnímu bydlení a ostatní pozemky nad tento rámec využít ve středně nebo dlouhodobém horizontu ke stavebním účelům. To byl a je zcela legitimní zájem pozemkového vlastníka, proveditelný však pouze za kompatibility s územním plánem. Legitimitu zájmů navrhovatele podporovala potřeba veřejnosti pořídit si vlastní individuální bydlení. Byl to odpůrce, kdo v minulých letech několikrát zvýšil plochu pozemků pro výstavbu změnami územního plánu z roku 1998, a to ve více místních lokalitách a rozsahu desítek tisíc metrů čtverečních.
4. Napadený ÚP však mění podmínky využití pozemků navrhovatele, a to i ty dosavadní. Pozemky navrhovatele byly zařazeny do funkčního typu ZP – Zeleň přírodního charakteru, což dlouhodobě vylučuje jakékoliv jejich smysluplné využití, fakticky i zemědělské. Navrhovatel se vůči návrhu ÚP důsledně a opakovaně bránil, zejména podáváním námitek.
5. Navrhovatel namítal, že změna funkčního využití nebyla dostatečným způsobem odůvodněna. Odůvodnění zvoleného řešení změn v krajině ve vztahu k pozemkům navrhovatele je formální a obecné, aniž by bylo zřejmé, z jakého důvodu je zájem obce, jako domněle veřejný, nadřazen vlastnickému právu navrhovatele. Podle názoru navrhovatele je idea zeleného koridoru kolem obce bez reálného významu, obec je obklopena ze všech stran přírodou a z územního plánu není zřejmé, jaká má být reálná funkce tohoto zeleného koridoru. Pozemky jsou navíc v katastru nemovitostí vedeny převážně jako orná půda nebo ostatní plocha, nikoliv jako zeleň. Pokud je na ploše K3 neudržovaná zeleň, je to dáno dlouhodobou nejistotou ohledně tohoto území. Smysl nedává ani záliv extravilánu do intravilánu, tedy průnik blíže nedefinované přírodní zeleně do souvislého území pro individuální bydlení. Nedostatek konkrétních věcných důvodů ke vzniku zeleného koridoru tvořeného plochami změn v krajině, zvláště pak K3, způsobuje podle navrhovatele nepřezkoumatelnost napadeného ÚP.

6. Navrhovatel měl dále za to, že napadeným ÚP došlo ze strany odpůrce k svévoli a ke zneužití práva. Navrhovatel vnímal negativní vztah odpůrce k jeho zájmům v území, což nezbavuje odpůrce potřebu změn ploch v krajině řádně odůvodnit.
7. Navrhovatel rovněž poukázal na to, že byl během procesu přijímání ÚP aktivní a požadoval nápravu. Své úmysly a zájmy ve vztahu k využití území přitom prezentoval již od roku 2007, kdy v tomto ohledu komunikoval se zastupiteli, kteří byli ve funkci do roku 2021. Odpůrce tedy nemůže namítat, že o potřebách a zájmech navrhovatele spojených s jeho vlastnictvím pozemků v lokalitě X nevěděl a nemohl učinit nic, čím by předešel kolizi v souvislosti s vydáním ÚP. Navrhovatel proto soudu navrhl, aby se zabýval nedostatkem proporcionality řešení přijatého v rámci plochy K3, jako údajně veřejného zájmu s dotčenými právy navrhovatele jako vlastníka pozemků zahrnutých do plochy K3.
8. Na závěr navrhovatel uvedl, že nezpochybňuje pravomoc ani působnost odpůrce k vydání napadeného ÚP. Navrhovatel však uvedl, že nemá jistotu, zda odpůrce postupoval zákonem stanoveným způsobem v procesu veřejného projednání návrhu ÚP, jeho schvalování a vydání. Navrhovatel má pochybnosti o postupu odpůrce i ve věci podaných námitek, o způsobu jejich vyřízení a skutečných důvodech jejich odmítnutí, dále má pochybnosti i o postupu odpůrce při schvalování ÚP ve spojení s opakovanými a narychlo svolávanými zasedáními zastupitelstva, i o bezvadnosti zveřejnění napadeného ÚP.
9. S ohledem na výše uvedené navrhovatel navrhuje, aby soud zrušil opatření obecné povahy – ÚP Babice nad Svitavou v části, týkající se území v místní lokalitě X, obsažené v části I. Územní plán – výrok, oddílu I.3, kapitole I.3.4, tj. vymezení ploch změn v krajině, popsané jako „K3 Plochy zeleně: Zeleň přírodního charakteru ZP“, a v části obsažené v I. Územní plán – výrok, oddílu I.3, kapitole I.3.1.1. Bydlení, a to konkrétně ve větě: „*Územní plán nevymezuje žádnou novou lokalitu pro rozvoj obytné zástavby mimo zastavěné území.*“, a uložil odpůrci povinnost uhradit navrhovateli náklady řízení.

II. Obsah vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 24. 11. 2022 v první řadě uvádí, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení části ÚP, když pozemky navrhovatele nebyly přímo dotčeny vydáním ÚP a navrhovatel nebyl na svých právech zkrácen. Tvrzení navrhovatele ohledně jeho aktivní legitimace jsou nedostatečná a nejsou s ohledem na poukazování na minulá nezávazná jednání relevantní. Navrhovatel netvrdí dostatečně, jakým způsobem byl napadeným ÚP zkrácen na svých právech a jak byly pozemky navrhovatele napadeným ÚP dotčeny, resp. tvrzení navrhovatele jsou v tomto ohledu v rozporu se skutečností. Funkční zařazení ani způsob využití pozemků navrhovatele nebyly ÚP změněny. Skutečnost, že navrhovatel kalkuloval s možným budoucím využitím pozemků, evidovaných převážně jako orná půda, nadto umístěných v chráněné krajinné oblasti (dále též „CHKO“), jako pozemků k výstavbě, nemůže jít k tíži odpůrce a mít za následek zrušení předmětné části ÚP. Faktický způsob využití pozemků navrhovatele se přijetím ÚP nezměnil, mimo pozemky p. č. XB a p. č. XD, které byly zařazeny do ploch BI – plochy k bydlení. Jako vlastník pozemků tedy nebyl navrhovatel zkrácen na svých právech, když v ÚP stanovené funkční využití pozemků odpovídá

dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání. Pokračování v tomto způsobu využití pozemků navrhovatele není ÚP ani zčásti vyloučeno. Tento závěr zaujal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018 – 37, podle kterého jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání, není vlastník pozemků opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. S ohledem na povahu daného území, jeho vysokou ochranu a kapacitní možnosti obce, navrhovatel nemůže požadovat ani legitimně očekávat, že by ÚP došlo ke změně funkčního využití jeho pozemků tak, aby na nich mohl provést výstavbu rodinných domů. Takové změny by byly nejen v rozporu se zásadami ochrany přírody a krajiny, ale také s veřejnými zájmy obce a jejích obyvatel.

11. Dále odpůrce uvedl, že při pořizování ÚP a jeho vydání formou opatření obecné povahy postupoval zákonným způsobem. Návrh ÚP byl řádně vypracován, zveřejněn a veřejně projednán. Odpůrce rovněž respektoval stanoviska a vyjádření dotčených orgánů, která jsou pro zastupitelstvo závazná. Navrhovatel měl možnost v řízení uplatnit své námitky, což učinil, a na svých právech nebyl nijak zkrácen. Námitky navrhovatele byly řádně vypořádány a bylo o nich rozhodnuto. Jak vyplývá z odůvodnění vypořádání se s námitkami navrhovatele, požadavek na vytvoření pásu zelně uzavírající stávající zástavbu vzešel od dotčeného orgánu, Správy Chráněné krajinné oblasti Moravský kras (dále též „Správa CHKO MK“), která na základě podmínek pro zonaci Chráněné krajinné oblasti Moravský kras (dále též „CHKO MK“) nedovolí další vymezení zastavitelného území. Důvody funkčního zařazení pozemků navrhovatele byly zcela legitimní a vypořádání námitek navrhovatele bylo zcela konkrétní, přesné a dostatečné. Odpůrce dále poukázal i na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, která nesouhlasila s rozšířením zastavitelných ploch, když novou zonací odstupňované ochrany přírody stanovené Ministerstvem životního prostředí byla jednoznačně stanovena hranice rozvoje obce v jeho severní části. Vodárenská akciová společnost, a.s. jako provozovatel vodovodu a kanalizace nadto zcela jasně uzavřela, že stávající rezerva ve vodovodní síti stačí pouze pro odběratele a v minulosti již povolené stavby. Subjektivní právní nárok navrhovatele na změnu funkčního zařazení pozemků tak není dán. Dotčené orgány ani odpůrce nemohou upřednostnit výlučně soukromé zájmy navrhovatele před zájmy veřejnými, které spočívají zejména v ochraně přírody a krajiny, zajištění dodávek pitné vody, infrastruktury a základních služeb obyvatelům obce. Je legitimním právem obce nevymezovat další plochy pro výstavbu nad ty stávající. Odpůrce konstatoval, že skutečnost, že v minulosti za zcela jiné situace v obci několikrát zvýšil plochu pozemků pro výstavbu, nemůže automaticky vést k jejich dalšímu rozšiřování. Nadto dva pozemky ve vlastnictví navrhovatele byly zahrnuty ÚP mezi plochy bydlení. Navrhovatel však pozemky nabyt jako ornou půdu a nemohl důvodně očekávat, že všechny tyto pozemky budou v budoucnu změněny na pozemky zastavitelné a na změnu jejich funkčního zařazení nemá právní nárok.
12. Navrhovatel podle odpůrce nedůvodně namítl, že ÚP je nepřezkoumatelný z důvodu nedostatku konkrétních věcných důvodů ke vzniku zeleného koridoru tvořeného plochami změn v krajině. Konkrétní důvody vzniku koridoru však vyplývají z textové části ÚP. Rovněž odpůrce odmítá tvrzení navrhovatele o tom, že ze strany odpůrce došlo ke svévoli a ke zneužití práva. Jak vyplývá ze správního spisu, s navrhovatelem bylo jednáno, důvody pro funkční zařazení jeho pozemků v ÚP mu byly sděleny a jeho námitky řádně vypořádány. Nesprávnost postupu odpůrce podle jeho názoru

nelze spatřovat ani v tom, že navrhovatel od roku 2007 prezentoval odpůrci své stavební záměry nebo že žádal o zpracování studie na využití území v lokalitě X či byl aktivní při veřejném projednávání ÚP. Odpůrce postupoval v souladu se svými povinnostmi, stanovisky dotčených orgánů, zohledněním veřejných zájmů a s návrhy a námitkami navrhovatele se řádně vypořádal. Pouhá skutečnost, že navrhovatel hodlal na svých „nestavebních“ pozemcích realizovat výstavbu, nemůže být pro funkční zařazení pozemků určující. Odpůrce sice udělil navrhovateli souhlas s umístěním stavby, tento souhlas však byl udělen před přijetím ÚP a před provedením zonace CHKO, nadto byl podmíněn realizací jedné stavby. Souhlas byl navrhovateli dán za zcela jiných skutkových podmínek a nelze z něj nyní dovozovat důvody pro zrušení ÚP. Oproti tehdejšímu stavu navrhovatel nyní usiluje o možnost vystavět na svých pozemcích několik rodinných domů nebo pozemky za tímto účelem prodat.

13. Odpůrce rovněž uvedl, že se dostatečně vypořádal s námitkami navrhovatele, přičemž rozhodnutí o námitkách bylo zpracováno v souladu s ustanovením § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) tak, aby bylo zřejmé, o jakých námitkách rozhodoval. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách mj. vyplývá, že pozemky navrhovatele se nacházejí v exponovaném území s velkou ochranou, podléhající dodržování podmínek Správy CHKO MK. Tento dotčený orgán odmítá rozšiřování ploch pro výstavbu rodinných domů, naopak platná zonace území CHKO představují ochranu krajiny ve veřejném zájmu. Předmětné pozemky navrhovatele, zahrnuté do ploch zeleně, jsou umístěny ve III. zóně CHKO, zbývající část pozemků se nachází ve IV. zóně. Zonace byla provedena před přijetím ÚP, který tuto zonaci, jakož i stanovisko Správy CHKO MK, respektoval, přičemž Správa CHKO MK s dalším rozšiřováním zastavitelné oblasti obce nesouhlasila. Další rozšiřování obce pak neumožňuje ani současný stav a kapacita vodovodního zdroje. Podmínka rozvoje obce spočívající v posílení vodovodního zdroje byla do ÚP zapracována v souladu s usnesením zastupitelstva a vyjádřením správců inženýrských sítí. Postup odpůrce jako obce a pořizovatele ÚP je pak zcela legitimní, když ÚP respektuje požadavky dotčených orgánů a reflektuje záměr utlumit stavební činnost v obci s ohledem na omezené kapacity vody, kanalizace, ale i školy a školky.
14. Odpůrce na závěr poukázal na povinnost soudu postupovat při rozhodování o návrhu v souladu se zásadou minimální ingerence do územního plánování, když soudní řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy je prostředkem ochrany práv, nikoliv nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území.
15. S ohledem na výše uvedené považuje odpůrce žalobu za nedůvodnou a navrhuje, aby soud návrh zamítl v celém rozsahu a přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení.

III. Průběh ústního jednání

16. Krajský soud nařídil ve věci na den 18. 1. 2023 ústní jednání.
17. Navrhovatel zdůraznil, že předmětné pozemky koupil postupně od roku 2000 s potenciální možností jejich využití k výstavbě, zahájil přípravu stavební činnosti a od obce dostal souhlasné stanovisko umístit stavbu na části předmětných pozemků. Tento záměr navrhovatel opustil, ale neopustil záměr na jiné stavební využití, přičemž byl v kontaktu s obcí tak, aby byla možnost provedení nějaké stavby podle tehdejšího územního plánu. Odpůrce neakceptoval návrh navrhovatele na vyhotovení územní studie a následně přistoupil ke zpracování nového územního plánu. Navrhovatel byl

v průběhu zpracování ÚP aktivní prostřednictvím podávání námitek, neboť ÚP přenesl předmětné pozemky do zelených ploch, čímž omezil využití pozemků na holé vlastnictví. Odpůrce nevyhověl ani tomu, aby se zrušil záliv zelené plochy a aby se hranice zelené plochy srovnala, neboť tím by nebyl dotčen žádný zájem CHKO. Záliv zeleně přitom představuje podstatnou část pozemků navrhovatele. V jiné části obce však odpůrce vytvořil zóny Z2 a Z8 s využitím pro budoucí veřejnou činnost, která je však z pohledu navrhovatele rovněž činností stavební. Z hlediska práv navrhovatele jako vlastníka pozemků pak odpůrce tam, kde potřeboval, upřednostnil své zájmy a vytvořil prostor pro budoucí výstavbu, avšak na pozemcích navrhovatele odpůrce výstavbu nepovolil, i když k tvrzeným zásahům do zájmů CHKO dochází i na pozemcích pro veřejnou výstavbu. Tvrzení odpůrce, že se na předmětných pozemcích nachází významné krajinné prvky, považuje navrhovatel za účelové, neboť se jedná spíše o náletové dřeviny. Navrhovatel se proto cítí zkrácen na svých právech, především ve vlastnickém právu a ve svém právu na smysluplné využívání předmětných pozemků.

18. Odpůrce uvedl, že postupoval při pořizování územního plánu zcela v souladu se zákonem a nepostupoval diskriminačně vůči navrhovateli, neboť do pozemků přírodní zeleně odpůrce zahrnul nejen pozemky navrhovatele. Ve vztahu k posouzení zákonnosti územního plánu považuje odpůrce historii pozemků za nerelevantní. Navrhovatel historicky měl stavební záměr, který nerealizoval, ale funkční využití pozemků se mezitím nezměnilo. Na pozemcích navrhovatele se po celou dobu nic nezměnilo, co se týče faktického využívání. Funkční využití pozemků nebylo v původním územním plánu stanoveno, bylo pouze stanoveno rozdělení obce na extravilán a intravilán. Předmětné pozemky navrhovatele jsou podle ÚP funkčním využitím zelení přírodního charakteru, není tedy pravdou, že by se jednalo o zeleň veřejnou, jak uvádí navrhovatel. Na pozemcích navrhovatele se přitom nachází významné přírodní prvky. Nové zastavitelné pozemky v obci nebyly novým územním plánem vymezeny. Byly vymezeny pouze pozemky pro veřejně prospěšné stavby, což je v územním plánu řádně odůvodněno a byly odsouhlaseny Správou CHKO.
19. Soud následně provedl dokazování listinami.
20. Z Usnesení zastupitelstva obce Babice nad Svitavou č. 508 ze dne 27. 8. 2008, bodu 5 vyplynulo, že zastupitelstvo obce schvaluje žádost o umístění stavby pro navrhovatele na pozemcích p. č. XA, XC, XE, XB, XD v k. ú. X za podmínek, že stavba nemovitosti překročí hranice stávajícího platného územního plánu max. o 25 metrů a výška stavby nepřesáhne okolní terén nad 6 metrů. Z bodu 4 usnesení dále vyplynulo, že obec nebude povolovat další rozšiřování ploch pro bydlení v obci.
21. Ze souhlasu s umístěním stavby v nezastavěném území vyplynulo, že zastupitelstvo obce Babice nad Svitavou vydalo souhlas s umístěním stavby rodinného domu, stavby pro bydlení v rozsahu § 2 odst. 1 písm. c) bod 2 o zastavěné ploše do 400 m². Stavební pozemek má zabezpečeno napojení na stávající dopravní a technickou infrastrukturu. Pozemky k zastavění p. č. XA, XC, XE, XB, XD v k. ú. X mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území obce. Stavba bude umístěna min. 5 metrů od hranice sousedního pozemku. Výška stavby svým hřebenem nepřesáhne okolní terén nad 6 metrů. Stavba rodinného domu nebude mít žádné jiné nadzemní objekty mimo

- oplocení pozemku. V rodinném domě bude jako jeho součást umístěna garáž pro jedno vozidlo, bazén a terasa.
22. Ze souhlasu zastupitelstva s umístěním stavby v nezastavěném území ze dne 27. 2. 2009, č. j. 158/2009 vyplynulo, že zastupitelstvo vydalo v souladu s usnesením § 188a odst. 1 písm. c) stavebního zákona souhlas s umístěním stavby rodinného domu, stavby pro bydlení podle § 2 odst. 1 písm. c) bod 2 o zastavěné ploše do 400 m². Stavební pozemek má zabezpečeno napojení na stávající dopravní a technickou infrastrukturu. Pozemky k zastavění – p. č. XA, XC, XE, XB, XD v k. ú. X mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území obce. Stavba nemovitosti překročí hranici stávajícího platného územního plánu max. o 25 metrů. Stavba bude umístěna min. 5 metrů od hranice sousedního pozemku. Výška stavby nad svým hřebenem nepřesáhne okolní terén nad 6 metrů. Stavba rodinného domu nebude mít žádné jiné nadzemní objekty mimo oplocení pozemku. V rodinném domě bude jako jeho součást umístěna garáž pro jedno vozidlo, bazén a terasa.
23. Dále soud provedl dokazování fotodokumentací, z níž vyplývá, co se na předmětných pozemcích nyní nachází, a návrhem Změny č. 2 původního územního plánu. Soud se rovněž seznámil s projektem House in Brno od Future Systems z roku 2007.
24. Ostatní návrhy na provedení dokazování nepovažoval soud za podstatné pro posouzení věci, proto je zamítl.
25. V rámci závěrečného návrhu navrhovatel odkázal na podaný návrh a zdůraznil, že původní územní plán dával možnosti využití pozemků a poměry byly přehledné, nový územní plán však do poměrů navrhovatele významně zasáhl. Předně území, které původně nebylo z hlediska využití vůbec řešeno, se dostalo do využití přírodní zeleně, což je změna zcela zásadní. Pozemky jsou ornou půdou, což se ÚP nezmění, ale jde o určitý možný způsob využití. ÚP však nařizuje pouze jediný způsob využití – přírodní zeleně. Navrhovatel pak navrhuje zejména zrušení ÚP v ploše K3 kvůli zálivu přírodní zeleně, který tím vznikl a který přímo přiléhá k intravilánu obce. Argumentace stanoviskem Správy CHKO je podle navrhovatele zcela účelová, neboť Správa CHKO přihlédla spíše k zájmům obce než individuálního vlastníka. Napadený ÚP podle navrhovatele neposkytl všem dotčeným účastníkům stejné možnosti, obec si v ÚP nastavila svoje podmínky a nezohlednila zájmy jiných subjektů.
26. Odpůrce v rámci závěrečného návrhu odkázal na písemná vyjádření ve věci. Shrnul, že faktický způsob využití pozemků navrhovatele se ÚP nezměnil, funkční zařazení pozemků nebylo v původním územním plánu vymezeno, odpůrce předmětné území zařadil v souladu s požadavky Správy CHKO mezi plochy zeleně. Zařazení pozemků tak respektuje jak stávající stav území, tak zonaci CHKO, která navíc ve III. zóně striktně omezuje podmínky stran výstavby. Odpůrce se dostatečně podrobně zabýval podanými námitkami, námitky vypořádal, odůvodnil je a současně respektoval závazná stanoviska a stanoviska dotčených orgánů. Co se týče zón Z2 a Z8, ty jsou vymezeny k plnění veřejných potřeb, přičemž obec při jejich vymezení respektovala souhlas Správy CHKO. Z usnesení zastupitelstva o souhlasu s umístěním stavby jasně vyplývá, že stavba byla navrhovateli povolena za poměrně limitujících podmínek ke stavbě jediného rodinného domu. Souhlas nemůže zakládat legitimní očekávání navrhovatele na to, aby mohl v budoucnu na pozemcích stavět více rodinných domů, současně obec v usnesení vyjádřila svůj zájem, aby nedocházelo k dalšímu rozšiřování

zastavěných ploch v obci. Zařazení pozemků do přírodní zeleně se netýkala pouze pozemků navrhovatele, ale i několika desítek dalších pozemků. Nelze tak usuzovat na libovůli odpůrce nebo zneužívání práva.

IV. Právní posouzení soudů

27. Napadenou část opatření obecné povahy – Územního plánu Babice nad Svitavou krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že návrh není důvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá).

Posouzení podmínek řízení

28. Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení, jakožto základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení je existence opatření obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procení legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu
29. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 43 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 55 odst. 2 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva obce Babice nad Svitavou skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona dle ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. je taktéž závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení konkrétně vymezené části ÚP.
30. Podmínka aktivní legitimace navrhovatele je taktéž splněna, pokud navrhovatel tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemku regulovaného územním plánem. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „(...) *potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.*“ Krajský soud v této souvislosti odkazuje taktéž na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém tento uvádí, že aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude „(...) *konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ Navrhovatel by měl podle tohoto usnesení dále v případě napadení územního plánu prokázat, že „(...) *existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.*“ Navrhovatel prokázal, že je vlastníkem pozemků, u nichž došlo napadeným územním plánem k vymezení těchto pozemků jako ploch

změn v krajině, a to jako Plochy zeleně: Zeleň přírodního charakteru ZP. Pro shrnutí zdejší soud uvádí, že návrh je tedy obecně oprávněn podat pouze nositel absolutních práv k pozemku, nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, do jehož právní sféry bylo prokazatelně zasáhnuo, (za určitých okolností s výjimkou vlastníka pozemku sousedícího s tímto územím, kterým by mohl být dotčen určitou aktivitou). Tvzení navrhovatele shledává krajský soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými, neboť se jedná o konzistentní tvrzení dotčení vlastnického práva navrhovatele. Krajský soud tedy považuje navrhovatele za aktivně legitimovaného k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

31. Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost poznamenat, že podle § 101a odst. 3 je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je tak odpůrce obec Babice nad Svitavou, jehož zastupitelstvo napadený ÚP vydalo.

Aplikace algoritmu soudního přezkumu

32. Krajský soud tak na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.
33. Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. 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 (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.
34. Krajský soud tedy v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, nejprve přistoupil k prvním dvěma krokům přezkoumání napadeného opatření obecné povahy – územního plánu.
35. Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva obce Babice nad Svitavou vydat (v samostatné působnosti) územní plán, je dána zákonem (ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona). Navrhovatel tuto skutečnost taktéž nijak nezpochybnil.
36. Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména

působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádné pochybení a otázka působnosti orgánu k vydání změny územního plánu taktéž není mezi stranami sporná.

37. Soud tedy mohl přistoupit k dalším krokům výše specifikovaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud k tomuto pouze podotýká, že je soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 1 s.ř.s. při svém rozhodování vázán rozsahem

a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Každý návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části tedy musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné. Ustanovením § 101b odst. 2 s.ř.s. poté byla do řízení o návrhu zavedena taktéž koncentrace řízení, když po podání návrhu s výše uvedenými návrhovými body již *„nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.“*

38. Z toho lze dále dovodit, že soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož musí správní soud při svém rozhodování vycházet, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že by soud měl do veškerých činností v rámci územního plánování zasahovat co možná nejméně. Soud by tedy měl vystupovat pouze jako garant zákonnosti, který má zkoumat porušování předpisů a nemá mít zájem na zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v tomto konkrétním případě tedy tvorby územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Aktivním tvůrcem je v tomto případě naopak právě zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Úlohou soudu v tomto typu řízení tedy není dotváření územních plánů na základě návrhu, nýbrž obrana jednotlivce před excesy v procesu územního plánování a nedodržením zákonným mantinelů při jeho vytváření. Při tomto hodnocení zákonnosti územního plánu je poté soud vázán zásadou proporcionality a zdrženlivosti, tedy k samotnému zrušení územního plánu by mělo být soudem přistoupeno pouze za situace, kdy došlo k porušení v nezanedbatelné míře. Tímto tak bylo vymezeno základní stanovisko při posuzování územních plánů se zdůrazněním skutečnosti, že cílem územního plánu je vyvážit jak zájmy jednotlivce, tak zájmy na rozvoji území a ochraně přírody, a proto na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

39. Krajský soud k tomuto dále rozvádí, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost, ale taktéž na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití území. K provedení této volby

a stanovení jejich limitů jsou proto povolány právě orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb území, pro něž má být územní plán vytvořen. Těmto orgánům by tedy měla být vzhledem k výše uvedenému při výběru nejvhodnějšího funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Na druhou stranu je zcela nepochybné, že volba funkčního využití určitého územní může velmi zásadně ovlivnit charakter předmětné lokality a taktéž kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu je tedy umožněno dotčeným osobám se k této volbě vyjadřovat, přičemž rozhodující orgán je povinen se tímto vyjádřením dotčené osoby kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území při splnění všech cílů a zásad územního plánování (viz ustanovení § 1 a § 2 stavebního zákona) je tedy činností, do níž mohou správní soudy zasahovat pouze minimálně a okrajově. Krajskému soudu tedy nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit jiný způsob využití území, než je tomu v předmětném územním plánu. Naopak mu však přísluší přezkoumávat, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval podle zákonem předepsaného postupu.

40. V návaznosti na výše uvedené poté krajský soud považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ve kterém dospěl k závěru, že: *„Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; v současnosti již neplatný, pozn. krajského soudu) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“* Tuto myšlenku dále Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, když konstatoval, že v územním 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. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*
41. V otázce zásady zdrženlivosti správního soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace krajský soud závěrem odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém tento konstatoval, že: *„...dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“*

42. S přihlédnutím k výše citovaným závěrům se krajský soud vyjadřuje k návrhu následovně.

Vyjádření k návrhu

43. Navrhovatel zejména namítal, že nesouhlasí s ÚP a považuje jej za nezákonný, neboť jím byla zkrácena jeho vlastnická práva. Navrhovatel nabyt do svého vlastnictví všech pět výše označených pozemků v podmínkách využití podle tehdy platného územního plánu z roku 1998, kdy pozemky byly situovány v extravilánu a v menší části v intravilánu obce. Čtyři z pozemků jsou co do druhu ornou půdou, jeden z pozemků je ostatní plocha – manipulační plocha. Funkční typ nebyl podle tehdejšího územního plánu stanoven. Pozemky měl navrhovatel v plánu částečně využít k vlastnímu bydlení a nad tento rámec ke stavebním účelům. Navrhovatel podal zastupitelstvu obce žádost o souhlas s umístěním stavby na pozemcích nacházejících se v nezastavěném území, která byla dne 27. 8. 2008 schválena. Napadený ÚP pak podle navrhovatele podstatně mění podmínky využití pozemků, konkrétně pozemků p. č. XA, p. č. XC a p. č. XE, a to ke škodě práv a oprávněných zájmů navrhovatele, když byly zařazeny do funkčního typu Zeleň přírodního charakteru ZP, což vylučuje jejich smysluplné využití. Změna funkčního využití pozemků pak nebyla podle navrhovatele dostatečným způsobem odůvodněna.
44. K tomu krajský soud nejdříve obecně uvádí následující.
45. Podle ustanovení § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*
46. Podle ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*
47. Územní plán je tedy podle stavebního zákona součástí celkové koncepce územního plánování a jsou mu nadřazeny zásady územního rozvoje, politika územního rozvoje a územní rozvojový plán, přičemž územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce. Při přijímání územního plánu je tak obec vázána pouze nadřazenými dokumenty územního plánování, s nimiž musí být v souladu a zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování na základě těchto dokumentů tak, aby rovněž územní plánování odpovídalo požadavkům obce ohledně jejích územních cílů. Obec však není při schvalování územního plánu výslovně vázána žádnými dalšími dokumenty územního plánování.

48. V nyní posuzovaném případě navrhovatel poukazoval na skutečnost, že předmětné pozemky, dotčené zařazením do funkčního typu Zeleň přírodního charakteru ZP, má ve svém vlastnictví již dlouhou dobu a své zájmy ohledně využití tohoto území ke stavebním účelům komunikoval se zastupiteli obce Babice nad Svitavou již od roku 2007, přičemž v roce 2008 obdržel od zastupitelstva souhlas s umístěním stavby na pozemcích v jeho vlastnictví, v němž stanovilo podmínky pro umístění stavby.
49. K tomu krajský soud uvádí, že uvedené skutečnosti nejsou pro pořizování územního plánu nijak zavazující. Jak je uvedeno výše, obec není při přijímání územního plánu vázána jinými dokumenty, než nadřazenými dokumenty územního plánování. Pouze za situace, kdy je vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí, přičemž při koncipování územního plánu by se obec měla odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020 – 81). V nyní posuzovaném případě však o takovou situaci nejde, neboť navrhovatel žádným pravomocným územním (ani jiným) rozhodnutím nedisponuje, resp. existenci takového rozhodnutí ani netvrdil.
50. Navrhovatel disponuje pouze souhlasem zastupitelstva obce s umístěním stavby ze dne 27. 8. 2008, vydaným na základě ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona, který nahradil v té době neplatný územní plán. Tento souhlas však není pravomocným územním rozhodnutím, kterým by byly orgány územního plánování vázány, jak vyplývá z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu. Ani skutečnosti, že navrhovatel odpůrce seznámil se svými stavebními záměry a že obdržel od zastupitelstva obce souhlas s umístěním stavby, nejsou dostatečné pro to, aby se jimi zastupitelstvo obce muselo řídit při pořizování dokumentů územního plánování. Souhlas s umístěním stavby je totiž závazným stanoviskem pro navazující územní rozhodnutí a zastupitelstvo obce je v řízení o umístění staveb v postavení dotčeného orgánu. Nejde tedy o územní rozhodnutí, jímž by se zastupitelstvo obce muselo řídit při územním plánování (nadto i v případě existence pravomocného územního rozhodnutí je možné se od něj v závažných případech odchýlit).
51. Dále je nutno souhlasit s odpůrcem, že souhlas s umístěním stavby ze dne 27. 8. 2008 se výslovně vztahoval pouze k realizaci stavby jediného rodinného domu na předmětných pozemcích, přičemž stanovil další podmínky pro umístění této stavby. Pokud by tedy bylo navrhovatelovým záměrem umístit na předmětných pozemcích více staveb, na základě označeného souhlasu by ani nemohl více staveb realizovat, neboť mu ani nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání týkající se takového záměru. Na uvedený souhlas s umístěním stavby se tedy nyní nemůže navrhovatel odvolávat, navíc pokud se jeho stavební záměry s tímto souhlasem ani neslučují. Nutno rovněž dodat, že podle napadeného ÚP navrhovateli nic nebrání umístit stavbu rodinného domu na pozemky v zastavitelné ploše.
52. K tomu je dále nutno podotknout, že není dán žádný právní nárok na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití. Vlastník nemovitosti nemá veřejné subjektivní právo na zahrnutí svého pozemku do určitého konkrétního způsobu regulace, ani nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti na zahrnutí této nemovitosti do určitého konkrétního způsobu

- využití v územně plánovací dokumentaci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020 – 51).
53. Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že není dán žádný nárok navrhovatele na to, aby se odpůrce jako orgán územního plánování řídil jeho stavebními záměry na předmětných pozemcích, o nichž v době schválení ÚP nebylo vydáno územní rozhodnutí ani stavební povolení.
54. Ohledně namítaného dotčení vlastnických práv navrhovatele soud konstatuje, že mezi největší zásahy do soukromé sféry osoby dotčené změnou územního plánu patří bezesporu omezení jejích ústavně zaručených vlastnických práv. Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území, přičemž v tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných dle územního plánu (viz rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). V tomto směru tedy může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
55. Zásahy do vlastnického práva musí pak mít zásadně výjimečnou povahu, jak ostatně vyplývá taktéž z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém je uvedeno: „*V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotčený zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu.*“ Omezení v podobě územního plánu je schopno v obecné rovině tyto podmínky ve většině případů splňovat. Především je v principu založeno na legitimních důvodech, neboť územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů v území jím regulovaném a umožňuje tak sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území.
56. Krajský soud konstatuje, že 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 zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů.
57. V souvislosti s tvrzeným zásahem do vlastnických práv a oprávněných zájmů navrhovatele soud dále odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, když: „*(...) z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že*

právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje 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 veřejné moci.“

58. S touto otázkou poté souvisí taktéž problematika legitimního očekávání navrhovatele v případě ochrany vlastnického práva vzhledem k očekávanému vymezení funkčních ploch na území obce a jejich přípustného využití. Jeho uchopení je v případě územního plánování velmi obtížné především z toho důvodu, že smyslem územního plánování je vytváření předpokladů pro rozvoj území. Současně je však nutno akceptovat i další zájmy, jako je např. ochrana přírody a krajiny či jiných hodnot území, jak ostatně vyplývá i z cílů územního plánování stanovených v ustanovení § 18 stavebního zákona. Jak je z podstaty těchto výrazů zřejmé, především sladit očekávání a předpoklady tak, aby vyhovovaly všem dotčeným subjektům, je téměř nereálným úkolem, jelikož zpravidla jsou na jedné straně subjekty, které mají zájem na pokračování a zachování současného stavu, zatímco na druhé straně je zájem o změnu ve funkčním využití území. K tomuto konfliktu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, ve kterém uvedl, že: „(...) princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu 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 určité době předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“
59. Z výše uvedeného lze tedy dále vyvodit, že jednotlivec nemůže mít žádná legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný v určité podobě po celou dobu existence jeho věcných práv k nemovitostem v něm upravených či naopak že se územním plánem změny poměry v území podle očekávání a zájmů tohoto jednotlivce. Lze tedy dospět k závěru, že právní jistota, ani legitimní očekávání, nejsou pro oblast územního plánování instituty typickými a nelze tedy s nimi ve svých úvahách počítat.
60. Pokud tedy jde o navrhovatele tvrzený zásah do jeho vlastnického práva, k tomu krajský soud obecně zdůrazňuje, že v procesu územního plánování k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází. Odpůrce byl k případnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele oprávněn a samotná existence takového zásahu by nemohla být důvodem pro zrušení napadené části ÚP.
61. Co se však týče tvrzeného zásahu do vlastnických práv, musí krajský soud konstatovat, že k reálnému zásahu v nyní posuzovaném případě vlastně nedošlo. Předmětné pozemky ve vlastnictví navrhovatele totiž byly a jsou co do druhu ornou půdou, resp. pozemek p. č. XA je co do druhu ostatní plocha – manipulační plocha, přičemž u pozemků v minulosti nebyl stanoven způsob jejich funkčního využití, jejich funkční využití stanovil až napadený ÚP jako plochy zeleně. Sám navrhovatel přitom konstatoval, že dotčené pozemky jsou již delší dobu až do současnosti využívány veřejností jako volně přístupná zeleně.

62. Jak bylo uvedeno již výše, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51 jednoznačně vyplývá, že: „z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.“ Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17 posuzoval situaci, kdy funkční využití pozemku podle územního plánu odpovídalo dřívějšímu faktickému užívání a uvedl: „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.“
63. Jelikož v napadeném ÚP byl pouze promítnut stávající stav pozemků a jejich současné faktické využití, a nedošlo tak ke změně faktického využití pozemků, lze uzavřít, že k žádnému skutečnému zásahu do práv navrhovatele nedošlo. Jeho zájem zhodnotit pozemky ve svém vlastnictví je sice pochopitelný a legitimní, ale nelze se uvedeného práva na zhodnocení soukromého vlastnictví domáhat na veřejné moci, jak krajský soud naznačil již výše (srov. cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51).
64. Lze si samozřejmě představit situaci, kdy by i v takovém případě mohlo dojít k zásahu do práv navrhovatele, a to pokud by tento postup odpůrce byl svévolný a diskriminační, tedy že by odpůrce změnil využití jiných pozemků v sousedství navrhovatele a jejich vlastníky by tak oproti navrhovateli zvýhodnil. V nyní posuzovaném případě však k ničemu takovému nedošlo, neboť do ploch zeleně byla zařazena i řada dalších pozemků v obci. Dva z pozemků ve vlastnictví navrhovatele – p. č. XD a p. č. XB – odpůrce sice v rámci ÚP zařadil do zastavitelné plochy, jde však o pozemky, které se již dříve podle původního územního plánu částečně nacházely v intravilánu obce a počítalo se s nimi jako s pozemky k zastavění. Tedy ani u těchto pozemků nedošlo ke změně, bylo zachováno jejich předpokládané využití a v ÚP byl promítnut stávající stav, resp. nad stávající stav byly nově zařazeny celé tyto pozemky do zastavitelné plochy, nikoliv jen jejich část, čímž byla napravena chyba v rozdělení těchto pozemků, jak uvedl i sám navrhovatel. Odkazoval-li navrhovatel při jednání na vymezení ploch Z2 a Z8 tak k tomu soud uvádí, že tyto plochy se nachází v jiné části obec, než jsou posuzované pozemky navrhovatele, a v rámci jejich vymezení bylo respektováno stanovisko správy CHKO.
65. Rovněž nelze usuzovat na svévolný postup odpůrce, neboť z odůvodnění napadeného ÚP jasně vyplývají důvody, proč odpůrce nepřistoupil k zařazení dotčených pozemků do zastavitelné plochy, zamítl námitky navrhovatele a pozemky zařadil do plochy zeleně K3. Odpůrce zejména odkázal na požadavek dotčeného orgánu – Správy CHKO MK, vytvořit pás zeleně uzavírající zástavbu, jímž by byla uzavřena hranice rozvoje obce. Uvedené požadavky pak vyplývají ze stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, regionální pracoviště Jižní Morava, oddělení Správa CHKO Moravský kras (dále jen „AOPK“) ze dne 18. 6. 2020, které navazuje na vyjádření AOPK k návrhu zadání ÚP ze dne 4. 10. 2017 a stanovisko AOPK ze dne 11. 10. 2017, z nichž jednoznačně vyplývá požadavek AOPK, aby se na území CHKO MK v obci Babice nad Svitavou nerozšiřovaly zastavitelné plochy, neboť plochy na sever a na jih od obce jsou cenné z hlediska výskytu krasových jevů, oblast v severní části spadá do evropsky významné lokality Moravský kras zařazené do Národního seznamu

NATURA 2000 a vytváří migrační zónu pro zvěř, přičemž případnou výstavbou by došlo k zabránění průchodnosti krajinou. Výstavba v oblasti X sahá k blízkosti horizontu a prolomení stávající hranice zastavitelného území by negativně ovlivnilo krajinný ráz obce. Jen za těchto podmínek AOPK vyloučila vliv ÚP na evropsky významnou lokalitu Moravský kras. Pokud tedy odpůrce odůvodnil svůj postup odkazem na stanoviska dotčeného orgánu, je takové odůvodnění podle krajského soudu dostatečné a srozumitelné.

66. Navrhovatel totiž dále v návrhu namítal, že má pochybnosti o způsobu vyřízení jeho námitek proti ÚP, podaných dne 21. 4. 2021, a rovněž o skutečných důvodech a odůvodnění jejich zamítnutí.
67. K tomu krajský soud uvádí, že odpůrce se s podanými námitkami vypořádal v samostatném rozhodnutí, které je součástí ÚP, a to s odkazem na výše uvedené požadavky Správy CHKO MK. O navrhovatelem podaných námitkách rozhodl odpůrce tak, že jim nevyhověl. V odůvodnění se pak odpůrce vypořádal s námitkami navrhovatele, přičemž odůvodnění splňuje nároky dané judikaturou, na základě níž „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené“ (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169).
68. Uvedené nároky rozhodnutí o námitkách podle názoru krajského soudu splňuje. Z rozhodnutí o námitkách je seznatelné, z jakých důvodů považuje odpůrce námitky za vyvrácené. Odpůrce se vyjádřil ke každé dílčí námitce a uvedl k nim argumentaci, z jakých důvodů nemohl námitkám vyhovět. Zejména odkazoval na zařazení dotčených pozemků p. č. XA, p. č. XG a p. č. XE do III. zóny CHKO MK, přičemž požadavek omezení výstavby v této zóně a požadavek vytvoření pásu zeleně vzešel od Správy CHKO MK, která důsledně trvala na dodržování podmínek pro ochranu krajinného rázu tím, že budou navrženy plochy přírodní zeleně, jak soud konstatoval již výše. Rovněž odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách odkázal na skutečnost, že zastavitelné plochy byly stanoveny s ohledem na potenciál rozvoje obce a míru využití zastavěného území. Další plochy pro individuální bydlení proto nebyly navrhovány s ohledem na podmínky ochrany krajinného rázu, a i s ohledem na nedostatečnou kapacitu vodních zdrojů v obci. Pozemky ve vlastnictví navrhovatele se přitom nacházejí v exponovaném území s velkou ochranou, podléhající dodržování podmínek Správy CHKO MK. Zonace území CHKO a podmínky v ní obsažené představují důslednou ochranu krajiny ve veřejném zájmu, naopak v rozšiřování ploch pro výstavbu rodinných domů tento dotčený orgán veřejný zájem nespátřuje. Uvedené odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele tedy krajský soud považuje za dostačující.
69. Navrhovatel nakonec namítal i to, že nemá jistotu, zda odpůrce dodržel procesní postup při veřejném projednání návrhu ÚP, jeho schvalování a vydání, když odpůrce při schvalování návrhu ÚP opakovaně a narychlo svolával zasedání zastupitelstva.

70. K tomu soud uvádí, že odpůrce svolal veřejné projednání návrhu ÚP veřejnou vyhláškou vydanou dne 1. 2. 2021 na den 9. 3. 2021, přičemž následně termín konání veřejného projednání změnil z důvodu epidemiologické situace veřejnou vyhláškou vydanou dne 3. 3. 2021 na den 14. 4. 2021, kdy se veřejné projednání uskutečnilo. V obou případech dodržel odpůrce požadavky stanovené ustanovením § 52 odst. 1 stavebního zákona, neboť termín veřejného projednání oznámil veřejnou vyhláškou nejméně 30 dnů předem. V tomto postupu odpůrce tedy krajský soud neshledal žádnou procesní vadu.
71. Předchozí průběh týkající se pořízení ÚP a schválení jeho návrhu rovněž soud považuje za bezproblémový. Zastupitelstvo obce rozhodlo o pořízení ÚP a schválilo zadání ÚP usnesením č. 218 ze dne 16. 2. 2018. Následně usnesením č. 119 ze dne 27. 2. 2019 zastupitelstvo obce opět rozhodlo o pořízení ÚP, schválilo pověřeného zastupitele podle ustanovení § 47 odst. 1 stavebního zákona a schválilo smlouvu o pořízení ÚP s kvalifikovanou osobou. Usnesením č. 620 ze dne 19. 10. 2020 zastupitelstvo schválilo pokyny pro pověřeného zastupitele obce a pořizovatele ÚP. Na zasedání zastupitelstva dne 6. 9. 2021 byla v diskusi dohodnuta schůzka týkající se pouze problematiky schvalování ÚP. Usnesením č. 721 ze dne 4. 10. 2021 zastupitelstvo schválilo rozhodnutí o námitkách uplatněných k veřejnému projednání návrhu ÚP, schválilo vyhodnocení připomínek uplatněných ke společnému jednání a veřejnému projednání návrhu ÚP, a dále ověřilo, že návrh ÚP není ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu, a vydalo podle ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona, v souladu s ustanoveními § 171 až 174 správního řádu a ustanovením § 13 a přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 formou opatření obecné povahy č. 01/2021 územní plán Babice nad Svitavou. Vydání ÚP bylo oznámenou veřejnou vyhláškou ze dne 5. 10. 2021 a ÚP nabyl účinnost dne 20. 10. 2021, tj. 15 dní po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, jak stanoví ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu.
72. Lze tedy uzavřít, že uvedený postup odpůrce nebyl stížen procesní vadou, když dodržel postupy stanovení stavebním zákonem a správním řádem. Nelze ani usoudit na to, že by proces přijímání a schvalování ÚP proběhl narychlo, jak uváděl navrhovatel, naopak je zřejmé, že pořizování návrhu ÚP bylo dlouhodobým procesem a návrh ÚP byl v průběhu pořizování řádně projednán.

V. Závěr a náklady řízení

73. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy v označené části jako nedůvodný, a proto jej zamítl, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
74. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl výrokem II. dle ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, a přísluší mu proto právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, které důvodně vynaložil proti navrhovateli, který ve věci úspěch neměl. Odpůrce je malou obcí a nevykonává působnost stavebního úřadu ani nemá právní oddělení, nelze tedy předpokládat, že by byly u odpůrce zaměstnány osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (srov. usnesení

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018 – 23).

75. Za účelně vynaložené náklady vzal krajský soud mimosmluvní odměnu zástupce odpůrce za tři úkony právní služby po 3 100 Kč podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném v rozhodné době). Za úkony právní služby to činí celkem 9 300 Kč, k čemuž je nutné připočíst hotové výdaje po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, což činí částku ve výši 900 Kč. Tato částka se dále zvyšuje o DPH 21 %, neboť právní zástupce odpůrce doložil, že je plátcem této daně. Celkové náklady řízení tak dosáhly výše 12 342 Kč.

P o u č e n í: 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 18. ledna 2023

JUDr. Petr Polách, v.r.
předseda senátu