



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **Ing. J. H.**,
bytem X
zastoupen JUDr. Zdeňkou Jedličkovou,
advokátkou, se sídlem Bašty 413/2, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Město Šlapanice**,
se sídlem Masarykovo náměstí 100/7, 664 51 Šlapanice
zastoupený Mgr. Ing. Jánem Bahýľem,
advokátem, se sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Šlapanice ze dne 15. 6. 2022

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Šlapanice, vydaný usnesením Zastupitelstva města Šlapanice dne 15. 6. 2022, se dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v rozsahu textového i grafického vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10, a to ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele p. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných na LV č. XE v k.ú. X.
- II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh **zamítá**.

- III. Odpůrce **je povinen** navrhovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 8 671 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Zdeňky Jedličkové, advokátky, se sídlem Bašty 413/2, 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 – Územního plánu Šlapanice ze dne 15. 6. 2022 (dále též „ÚP“), a to v části textového i grafického vymezení plochy S X (č. X) – územní rezerva pro rozvoj rezidenčních funkcí města, a to v rozsahu pozemků p. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných na LV č. XE v k.ú. X, dále v části textového i grafického vymezení veřejně prospěšné stavby – koridoru pro zlepšení dopravní obsluhy území, a to v rozsahu pozemků p. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných na LV č. XE v k.ú. X, a v části textového i grafického vymezení veřejně prospěšné stavby – veřejné prostranství id. 10, poloha v území rezidenční-západ, a to v rozsahu pozemků p. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných na LV č. XE v k.ú. X. Alternativně se navrhovatel domáhal zrušení ÚP v části textového i grafického vymezení veřejně prospěšné stavby – koridoru pro zlepšení dopravní obsluhy území a veřejně prospěšné stavby – veřejné prostranství id. 10, poloha v území rezidenční-západ.
2. Žalobce je výlučným vlastníkem pozemků p. č. XA o výměře X m², orná půda, p. č. XB o výměře X m², orná půda, p. č. XC o výměře X m², orná půda, a p. č. XD o výměře X m², orná půda, zapsaných na LV č. XE v k.ú. X. Ke své aktivní legitimaci pak navrhovatel konstatoval, že vzhledem k výlučnému vlastnictví pozemků p. č. XA, XB, XC a XD, dotčených ÚP jejich přesunutím do funkční plochy rezervy s označením S X, a navržením koridoru pro zkvalitnění dopravní obsluhy území – veřejně prospěšná stavba a veřejného prostranství id. 10 – veřejně prospěšná stavba přes část označených nemovitých věcí, byl navrhovatel vydaným ÚP dotčen a zkrácen na svých vlastnických 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. Výše označené nemovité věci ve vlastnictví navrhovatele byly podle předchozího územního plánu zařazeny do plochy BBC – čistého bydlení v bytových domech, kdy tato plocha poskytovala navrhovateli možnost využití za účelem výstavby bytových a rodinných domů navazujících na již existující linii ulice. V rámci nového územního plánu došlo k výrazné změně možnosti využití předmětných nemovitostí, když pozemky byly přesunuty do plochy rezerv s označením S X a dále přes část pozemků byl navržen koridor pro zkvalitnění dopravní obsluhy území.
4. Z důvodu uvedených změn, podal navrhovatel proti návrhu ÚP námitku. Námitku odůvodnil zejména tím, že v době, kdy se stal výlučným vlastníkem nemovitých věcí, tedy od 26. 6. 2019, vedl s městem jednání o plánované výstavbě a již v roce 2019 obdržel navrhovatel od místostarosty odpůrce vyjádření, že plocha jeho pozemků je ideální pro výstavbu. Odpůrce pak v minulosti vyzýval navrhovatele k prodeji nemovitých věcí

k vlastní výstavbě, popř. alespoň části, která odpovídá zakreslenému koridoru pro zkvalitnění dopravní obsluhy území, aby na ní mohl odpůrce vystavět parkoviště. S nově vymezeným koridorem, který je zařazen jako veřejně prospěšná stavba, navrhovatel v námitce taktéž nesouhlasil, neboť by tím vznikl zásah do navrhovatelových vlastnických práv, možnosti užívání nemovitých věcí, snížení jejich hodnoty a omezení přístupu k jeho nemovitým věcem. Odpůrce přitom nevysvětlil, co koridor prakticky znamená. Nedostatek parkovacích míst na ulici Š. historicky způsobil sám odpůrce budováním nové zástavby. Navrhovatel přitom nabídl odpůrci potřebnou plochu pro parkování k pronájmu, což však odpůrce vždy odmítl. Rozhodnutí o námitkách pak bylo stručně odůvodněné, odkazovalo na obecné požadavky na úpravu územního plánu, kdy přearování do jiné plochy bylo zdůvodněno dlouhodobým nevyužitím svého účelu. Využití plochy s odkazem na realizaci komunikace podél tělesa přeložky přerovské železniční tratě a její napojení na ulici Evropskou je podle navrhovatele pro předmětné nemovité věci bez jakékoliv souvislosti.

5. V upraveném návrhu ÚP pro opakované veřejné projednání byla nově zakreslena veřejná plocha id. 10 jako veřejně prospěšná stavba. Navrhovatel opětovně podal námitku proti upravenému návrhu ÚP, v níž zopakoval některé své argumenty, neboť se jimi odpůrce vůbec nezabýval. Nadto navrhovatel v námitce uvedl, že po dobu dvou let jedná s odpůrcem ohledně plánované výstavby, argumentace odpůrce o dlouhodobém nevyužití pozemků je proto lichá. V rozhodnutí o námitkách pro opakované veřejné projednání ÚP se odpůrce obsahově námitkou navrhovatele již vůbec nezabýval, pouze ji zamítl z důvodu shodnosti s předchozí námitkou.
6. Navrhovatel je pak přesvědčen, že napadené opatření obecné povahy není v souladu se zásadou proporcionality. Řešení zvolené napadeným ÚP, tedy přesun nemovitých věcí do plochy územní rezervy S X, je v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti. Navrhovatel jednal s odpůrcem o všech svých investičních záměrech a udělal vstřícný krok, když se místo stavby 4 bytových domů rozhodl pro stavbu dvou rodinných domů. Dále navrhovatel zdůraznil, že právě odpůrce historicky zanedbal dopravní a parkovací situaci v lokalitě, a je v rozporu s dobrými mravy, aby za toto jednání byl negativně stížen právě navrhovatel. Provedenou změnou ÚP je vyloučena jakákoliv realizace v uvedené podobě. Pro omezení zastavitelnosti území ve vlastnictví navrhovatele pak nejsou dány skutečné důvody, neboť tím nemůže dojít k omezení využití území.
7. Dále neexistuje důvod ani převažující veřejný zájem pro to, aby část předmětných pozemků sloužila jako veřejně prospěšná stavba v rámci vymezeného veřejného prostranství id. 10 a koridoru pro zlepšení dopravní obsluhy území ulice Š. Veřejně prospěšná stavba vedoucí k rozšíření komunikace a doplnění parkovacích stání znehodnotí na úkor navrhovatele všechny uvedené pozemky v jeho vlastnictví. Plochy sloužící k veřejnému zájmu by měl pořizovatel vymezovat na pozemcích vlastnictví obce. Pokud taková plocha není možná vymezit, musí pořizovatel postupovat tak, aby bylo co nejméně zasazeno do vlastnických práv dotčených subjektů. V minulosti navrhovatel nesouhlasil s odkupem pozemků ve velikosti nyní zakresleného koridoru, ale nabídl odpůrci pronájem plochy k vybudování parkoviště. Pronájem plochy však odpůrce odmítl. Uvedený zásah do vlastnictví proto navrhovatel nepovažuje za ústavně legitimní. Odpůrce, coby pořizovatel územně plánovací dokumentace, by měl dbát na její kontinuitu a měl by respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci, aby nedocházelo k nedůvodným restriktivním změnám vůči dotčeným vlastníkům v území.

ÚP je v napadené části v rozporu se zásadami územního plánování, když pozemky navrhovatele se nachází v zastavěném území a tvoří stavební proluku. Bylo by logickým krokem dodržet stávající linii zástavby k uliční frontě. Jde tedy o nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatele, zvolené řešení je v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, přičemž cíl změn nebyl odpůrci ani srozumitelně vysvětlen a odůvodněn.

8. Vypořádání navrhovatelem vznesených námitek pak bylo nedostatečné a nezákonné, když na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny stejné nároky jako v případě jiných správních rozhodnutí. Odpůrce při vypořádání navrhovatelových námitek rezignoval na tyto náležitosti a argumentoval pouze tím, že návrh reflektuje zadání a požadavky pro vypracování územního plánu a že pozemek byl dlouhodobě nevyužit. K jednotlivým vytýkaným bodům návrhu územního plánu se odpůrce nevyjádřil a nijak se jimi nezabýval, ani nevyvrátil odpůrcova tvrzení. V odůvodnění opatření obecné povahy přitom nelze pouze odkázat na obecné cíle zákonných ustanovení či obecné požadavky územního plánování. Nadto navrhovatel zdůraznil, že pozemky v jeho vlastnictví byly nedůvodně zařazeny do plochy S X, když přiřazení těchto pozemků k sousedním pozemkům do jedné plochy nedává logický význam. V ploše S X se pak nelogicky mísí oblasti zastavěné a nezastavěné plochy města a jsou vymezeny funkční plochy bez ohledu na faktický stav. Odpůrce rovněž žádným způsobem nevypořádal námitky navrhovatele ohledně umístění veřejně prospěšné stavby – koridoru pro zlepšení dopravní obsluhy území a veřejně prospěšné stavby – veřejné prostranství id. 10. Odpůrce se nezabýval zásadou minimalizace a subsidiarity a nutností provedení změny v poměru k omezení vlastnického práva, což činí rozhodnutí odpůrce nepřezkoumatelným. Nedostatečným vypořádáním námitek bylo porušeno právo navrhovatele na spravedlivý proces.
9. S ohledem na výše uvedené navrhovatel navrhuje, aby soud zrušil opatření obecné povahy – ÚP Šlapanice ve výše označených částech, a uložil odpůrci povinnost uhradit navrhovateli náklady řízení.

II. Obsah vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 9. 8. 2023 v první řadě uvedl, že s návrhem nesouhlasí a požaduje jeho zamítnutí.
11. Z pohledu odpůrce je petit návrhu značně alternativní, když navrhovatel požaduje zrušit územní rezervu C3 na ploše F X na jeho pozemcích. Tato územní rezerva na ploše zemědělské půdy je vymezena pro rozvoj rezidenčních funkcí města. Typem této plochy s rozdílným způsobem využití je pak plocha pro smíšenou obytnou funkci (S). Stávající stabilizované funkční využití pozemků navrhovatele je přitom zemědělská půda (F). Dále navrhovatel požadoval, aby soud zrušil na jeho pozemcích vymezení veřejně prospěšné stavby – koridoru pro úpravu veřejného prostranství – rozšíření označeného id. 10. Alternativně se pak navrhovatel spokojí pouze se zrušením veřejně prospěšné stavby – koridoru pro úpravu veřejného prostranství – rozšíření označeného id. 10 na svých pozemcích. Podle odpůrce by pak soud měl zvážit naléhavost soukromého zájmu navrhovatele na rozsáhlém zásahu do územního plánu odpůrce v podobě zrušení části územní rezervy pro rozvoj rezidenčních funkcí města.
12. ÚP zvolil částečnou diskontinuitu v rozsahu „návrhových“ zastavitelných ploch, čímž město rozhodlo o uměřeném rozvoji s cílem naplňovat udržitelný rozvoj území. Pro prověření dalšího rozvoje nad zastavitelné plochy a zastavěné území vymezil ÚP několik

ploch územních rezerv. Pozemky navrhovatele jsou pak součástí plochy, v níž je rozhodování v území podmíněno územní studií a zároveň se jedná o plochu územní rezervy.

13. Předmětné území, jehož součástí jsou i pozemky navrhovatele, z východní strany navazuje na zastavěné území města, ze západu je ohraničené koridorem budoucího silničního obchvatu coby zdroje hluku a znečištění ovzduší. Z tohoto pohledu je podle odpůrce podrobnější uspořádání a využití pozemků logickým krokem, přičemž odkázal na kapitolu J textové části výroku ÚP.
14. Důkazní návrhy předložené navrhovatelem týkající se jeho potenciálních záměrů v území končí v časové řadě vydáním závazného stanoviska úřadu územního plánování k záměru realizace staveb 2 rodinných domů. Z časové řady je přitom možné seznat, že navrhovatel nebyl konzistentní v tom, jakou zástavbu chce do území přinést.
15. Namítá-li navrhovatel, že se ho netýkala stavební uzávěra dotčeného území vydaná na sklonku pořizování ÚP a používá tuto skutečnost coby argument pro zastavitelnost svých pozemků, uvedl k tomu odpůrce, že ani tento dodatečný čas nepřiměl navrhovatele k využití jeho pozemků. Navrhovateli nic nebránilo v tom, aby své spoluvlastnictví předmětných pozemků s třetími osobami ukončil dříve a mohl realizovat výstavbu podle předchozí územně plánovací dokumentace. Navrhovatel měl dostatek času na to, aby si zajistil pravomocné povolení k výstavbě na předmětných pozemcích. Odpůrce nemá povědomí o tom, že by navrhovatel, kdy zahájil územní či společné řízení.
16. Pozemky navrhovatele patří do území, které bylo vyřazeno z možnosti zastavění za účelem prověření potřebnosti a způsobu jeho stavebního využití s potenciálem následného přerážení z územní rezervy do návrhové plochy. Nelze tedy tvrdit, že by na pozemcích bylo v budoucnu zcela nemožné realizovat stavby v rozsahu zákonem předvídaného stavebního využití a rozsahu regulativu ploch zemědělské půdy (F).
17. Není pravdivé ani tvrzení navrhovatele, že se jeho pozemky nachází v soustavně zastavěném území a tvoří stavební proluku. ÚP stanovil mj. hranici zastavěného území, přičemž pozemky navrhovatele s ohledem na jejich faktické zemědělské využití, do zastavěného území nezahrnul. Navrhovatel návrhem hranici zastavěného území ani nezpochybil.
18. Stran vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby – pro úpravu veřejného prostranství – rozšíření označeného id. 10 uvedl odpůrce, že ve vymezeném koridoru má dojít k rozšíření a úpravě veřejného prostranství. Součástí je místní komunikace, jejíž dnešní stav vyhodnotil odpůrce jako nevyhovující. Odpůrce nezpochybňuje, že navrhovatele v minulosti oslovil s nabídkou koupě předmětné části pozemků, navrhovatel však navrhl pouze jejich pronájem. Odpůrce je však vázán cenovým věstníkem ministerstva financí a nemůže uzavírat nájemní smlouvy s plněním, které požadoval navrhovatel, neboť zásadně přesahují uvedené protiplnění. Odpůrce v ÚP pak vytváří předpoklad pro přiměřené kompenzování navrhovatele v případě vyvlastnění pozemku.
19. Liché jsou i tvrzení navrhovatele, že vymezením koridoru id. 10 na jeho pozemcích zcela zamezí budoucí možnosti jejich využití a sníží hodnotu celých nemovitých věcí. Vymezení veřejného prostranství ale naopak celé území zpřístupní, a to i výstavbě. Stran přiměřenosti pak odpůrce uvedl, že s přihlédnutím k identifikované potřebě zvolil

v místě a čase jedinou možností rozšíření veřejného prostranství, když s ohledem na poměry v území nemůže postupovat jinak, než zasáhnout do nemovitostí ve vlastnictví třetích osob. K tomu odpůrce zvolil přiměřený prostředek, který může vést k zamýšlenému cíli, a to vymezení plochy v nezbytném rozsahu s možností vyvlastnění. Odpůrce tak učinil transparentně po vyčerpání možností na dobrovolný převod vlastnictví dotčené části pozemků.

20. Dále odpůrce uvedl, že o námitce navrhovatele bylo řádně rozhodnuto. Odpůrce se námitkou zabýval, uvažil její obsah a rozhodl se ji zamítnout. Rozhodnutí o námitce publikoval coby součást opatření obecné povahy a zvolil přiměřený rozsah odůvodnění svého rozhodnutí. Podrobností odůvodnění rozhodnutí o námitkách se zabýval i Ústavní soud v nález ze dne 7. 5. 2013, III.ÚS 1669/11, v němž usměrnil detailnost a rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
21. Nakonec odpůrce konstatoval, že ÚP nečiní nezákonným to, že nekonvenuje potřebám navrhovatele. Odpůrce má za to, že ÚP je v souladu se stavebním zákonem a byl pořízen v souladu s právními předpisy.

III. Průběh ústního jednání

22. Krajský soud nařídil ve věci na den 31. 8. 2023 ústní jednání.
23. Zástupce navrhovatele odkázal na písemný návrh.
24. Zástupce odpůrce rovněž odkázal na své písemné vyjádření. K dotazu soudu ohledně vypořádání námitek navrhovatele v napadeném ÚP a odůvodnění ohledně koridoru id. 10 uvedl, že situace je mezi stranami známá a navrhovatel ví, jaká je situace v místě. Mezi navrhovatelem a odpůrcem dlouhodobě panuje stav, kdy mezi sebou jedná o využití předmětných pozemků pro parkoviště. V napadeném ÚP zároveň nešlo přesněji koridor vymezit a námitka není vypořádána v takovém rozsahu, jak by mohla být. Podle názoru odpůrce se však nejedná o takový zásah do práv navrhovatele, který by způsoboval nezákonnost ÚP, neboť navrhovateli je dlouhodobě známo, co se v daném území sleduje.
25. V rámci dokazování navrhovatel předložil podklady ke stavebnímu záměru garáží, současně i ostatní důkazy předložené navrhovatelem označil odpůrce za nesporné.
26. Navrhovatel v rámci účastnické výpovědi uvedl, že jednal se starostkou odpůrce, z čehož vyšel požadavek na řešení parkování výstavbou podzemních garáží na jeho pozemku. Navrhovatel požadoval dohodu ohledně výstavby mezi ním a odpůrcem. V rámci napadeného ÚP se však počítá, že pozemky navrhovatele nebudou stavební. Dále navrhovatel shrnul historický vývoj ohledně situace v lokalitě, v níž se nachází předmětné pozemky.
27. V rámci závěrečného návrhu navrhovatel shrnul zásadní body návrhu. Námitky, které navrhovatel podal proti napadenému ÚP, byly odpůrcem nedostatečně vypořádány v rámci veřejného projednání a v rámci opakovaného veřejného projednání na toto vypořádání pouze odkázal. Ve vztahu k vymezení veřejně prospěšné stavby pak nebyly námitky navrhovatele vypořádány vůbec. Přesunutí pozemků navrhovatele do plochy územní rezervy znamená znehodnocení těchto pozemků a rovněž byla zvolena

diskontinuita oproti předchozímu územnímu plánu. Navrhovatel proto navrhl, aby soud zrušil ÚP ve vymezené části.

28. Odpůrce v rámci závěrečného návrhu uvedl, že vymezení plochy územní rezervy S X pro vymezení rezidenčních funkcí města je zcela řádné. Stran vymezení veřejného prostranství id. 10 nebyly řádně vypořádány námitky navrhovatele, ale i během soudního jednání se podle odpůrce prokázalo, že mezi stranami je situace zjevná, vzhledem k jednáním, které proběhly mezi navrhovatelem a odpůrcem. Odpůrce má proto zato, že soud by měl návrh zamítnout.

IV. Právní posouzení soudu

29. Napadenou část opatření obecné povahy – Územního plánu Šlapanice 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 je částečně důvodný (§ 101d odst. 2).

Posouzení podmínek řízení

30. 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
31. 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 Šlapanice 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.
32. 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 přeřazení těchto pozemků jako ploch pro smíšenou obytnou funkci (S) do územní rezervy. Dále na části pozemků ve vlastnictví navrhovatele došlo k vymezení veřejně prospěšné stavby – koridoru pro úpravu veřejného prostranství a veřejného prostranství id. 10. 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 zasaženo. 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.

33. 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 Šlapanice, jehož zastupitelstvo napadený UP vydalo.

Aplikace algoritmu soudního přezkumu

34. 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.
35. 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.
36. 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.
37. Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva obce Šlapanice vydat (v samostatné působnosti) územní plán, je dána zákonem (ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona). Navrhovatel tuto skutečnost taktéž nijak nepochybnil.

38. 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.
39. 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.“
40. 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 takového 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).
41. 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 území 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 je tedy činností, do níž mohou správní soudy zasahovat pouze minimálně a okrajově. Krajskému soudu tedy nepřisluší 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.

42. 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 nepřisluší 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 nesčíslně 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.“*
43. 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.“*

44. S přihlédnutím k výše citovaným závěrům se krajský soud vyjadřuje k návrhu následovně.
45. Navrhovatel v první řadě namítal, že napadený ÚP není v souladu se zásadou proporcionality. Přesunutí pozemků ve vlastnictví navrhovatele do plochy územní rezervy S X je v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti. Vyjmutí pozemků z funkční možnosti zástavby nemá žádné opodstatnění. V této souvislosti rovněž poukázal na zamýšlené stavební záměry na těchto pozemcích. Dále navrhovatel namítal, že není dostatečný důvod a převažující veřejný zájem na tom, aby předmětná část pozemků sloužila jako veřejně prospěšná stavba. Pořizovatel územního plánu musí postupovat tak, aby co nejméně zasáhl do práv dotčených subjektů. Odpůrce měl dbát na kontinuitu územně plánovací dokumentace a respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci. Jde také o nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatele.
46. K tomu krajský soud nejdříve obecně uvádí následující.
47. 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.*
48. 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.*
49. 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.
50. Krajský soud dále odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013 – 83, ve kterém konstatoval, že *„územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje, přičemž je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda záměr žadatele je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Při vydávání územního plánu tedy není obec vázána vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími*

územními řízeními; naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územně-plánovací dokumentací; příprava územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícímu územnímu řízení.“

51. Rovněž je však vhodné odkázat i na rozsudek ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020 – 81, v němž Nejvyšší správní soud na základě předchozí ustálené judikatury shrnul, že územní plán má reflektovat reálný stav území, přičemž v situaci, kdy je vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí. Nová územněplánovací dokumentace přitom působí výlučně do budoucna a nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy, a při koncipování územního plánu by se obec měla odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů.
52. V nyní posuzovaném případě navrhovatel poukazoval na skutečnost, že předmětné pozemky, dotčené zařazením do plochy S X do územní rezervy, má ve svém vlastnictví od roku 2019 a své zájmy ohledně využití tohoto území ke stavebním účelům komunikoval se zastupiteli obce Šlapanice. Stavební záměr dvou rodinných domů s garáží byl shledán přípustným v rámci Závazného stanoviska Městského úřadu Šlapanice, orgánu územního plánování ze dne 30. 6. 2022. Platnost závazného stanoviska byla stanovena na 2 roky ode dne jeho vydání, pouze však do nabytí účinnosti napadeného ÚP.
53. 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, současně by měl územní plán reflektovat reálný stav území. 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). Závazné stanovisko však na rozdíl od pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení (které jediné mohou být směrodatné pro územní plánování) není dostatečné pro to, aby se jím zastupitelstvo obce muselo řídit při pořizování dokumentů územního plánování.
54. 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).
55. 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. Současně se orgán územního plánování řídil reálným

stavem území, kdy pozemky ve vlastnictví navrhovatele jsou již mnoho let ornou půdou a budoucí využití pozemků je pouze ve fázi plánování, nikoliv ve fázi po vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení.

56. Co se týče přesunutí pozemků ve vlastnictví navrhovatele do územní rezervy funkční plochy S X, samotný přesun podle názoru soudu v žádném případě neznamená, že by na předmětných pozemcích bylo do budoucna zcela nemožné výstavbu realizovat, ostatně sám ÚP s celou touto plochou počítá jako s plochou zastavitelnou (viz kapitola C.6.5 textové části odůvodnění ÚP). Z ÚP vyplývá, že plocha S X, jejíž součástí jsou nyní i pozemky ve vlastnictví navrhovatele, je nyní plochou smíšenou obytnou, v níž je přípustná výstavba objektů k bydlení. Funkční využití pozemků ve vlastnictví navrhovatele přitom původně spadalo do plochy BBC – bydlení v bytových domech, jak vyplývá ze Závazného stanoviska Městského úřadu Šlapanice, orgánu územního plánování k záměru dvou rodinných domů s garáží ze dne 14. 6. 2022. Krajský soud má za to, že samotným zařazením pozemků do funkční plochy S X, tj. do plochy S – smíšené obytné, nedošlo k zásadnímu omezení možnosti využití pozemků k výstavbě a ani nejde úplně o znemožnění využití pozemků k výstavbě, jelikož se stále jedná o zastavitelnou plochu určenou pro rozvoj rezidenčních funkcí města a pozemky lze stále v budoucnu využít mj. i k výstavbě rodinných či bytových domů (viz kapitola F.2.2 textové části ÚP).
57. Reálným omezením využití je pouze přesunutí pozemků do územní rezervy funkční plochy S X, které znamená, že v uvedené ploše bude rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, která prověří a posoudí možná řešení s cílem optimalizovat uspořádání ploch. Tento záměr města je přitom zcela legitimní s ohledem na skutečnost, že záměrem je prověřit „míru zastoupení jednotlivých typů účelu využití, prostorové uspořádání, strukturu veřejných prostranství včetně urbanistické kompozice, vztah k územní rezervě pro silniční obchvat Šlapanic, zejména polohu objektů s chráněným venkovním prostorem, způsob využití území v kontaktu s železniční tratí a zastávce“ (viz kapitola C.6.5 textové části odůvodnění ÚP). Je tedy zjevné, že budoucí využití pozemků musí odpovídat ostatním záměrům v území, nicméně výstavba určená k bydlení v bytových či rodinných domech určitě není zcela vyloučena, jak se tvrdí navrhovatel.
58. Je však nutno opět znovu zdůraznit, že pozemky ve vlastnictví navrhovatele jsou zařazeny mezi ornou půdu, přičemž v tomto ohledu se jejich využití skutečně nezměnilo po řadu let. Samotné plánované stavební záměry navrhovatele pak nemohou na této skutečnosti nic změnit, pokud nebyly dovedeny do fáze pravomocného územního rozhodnutí či stavebního povolení, jak soud uvedl již výše.
59. S touto otázkou poté souvisí taktéž problematika legitimního očekávání navrhovatele v případě ochrany vlastnického práva vzhledem k očekávanému zachování funkčních ploch 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. 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 současného stavu, zatímco na druhé straně je zájem o změnu ve funkčním využití území, v tomto případě formou změn územního plánu. K tomuto konfliktu se blíže 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 určitou dobu 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.“ Z tohoto 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. Tím by se popřela jakákoliv možnost změny územního plánu, který by byl pouze zakonzervován v určitém neměnném stavu, čímž by institut územního plánování zcela postrádal smysl. Lze tedy dospět k závěru, že právní jistota, ani legitimní očekávání, nejsou pro oblast územního plánování instituty typickými a nelze tedy s tímto ve svých úvahách počítat.
60. Při hodnocení proporcionality řešení přijatého ÚP krajský soud dále vycházel ze zásad vytyčených usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, který zde vyslovil: „(...) za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhne-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“
61. 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.
62. 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.“
63. Ohledně 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 dotyční 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.

64. Obecně pak 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 dotyčný 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 dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného 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.
65. Pokud tedy jde o navrhovatelem tvrzený zásah do jeho vlastnického práva stran přesunutí jeho pozemků z návrhové plochy BBC – bydlení v bytových domech do plochy územní rezervy S – plochy smíšené obytné, k tomu krajský soud zdůrazňuje, že v procesu územního plánování k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází. Odpůrce byl k takovému zásahu oprávněn, uvedl zcela legitimní důvody pro změny ve funkčních plochách a byť k nepřímému zásahu do vlastnického práva navrhovatele došlo, jelikož zřejmě nebude moci bezprostředně využít pozemky ke svým stavebním záměrům, ale bude muset vyčkat na pořízení územní studie, samotná existence takového zásahu nemůže být důvodem pro zrušení napadené části ÚP, tedy části týkající se vymezení plochy S X, neboť se nejedná o excesivní ani svévolný zásah odpůrce.

Vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10

66. Co se však týče vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 na pozemcích navrhovatele, uvádí soud následující.
67. Napadeným ÚP došlo k vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10, který zasahuje na pozemky navrhovatele pouze v určité omezené části, přičemž jak uvedl odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, jeho záměrem bylo vymezit koridor v nezbytném rozsahu s možností vyvlastnění, a to po vyčerpání možností na dobrovolný převod vlastnictví dotčené části pozemků.
68. Samotný napadený ÚP však vůbec neodůvodňuje, proč předmětnou část pozemků ve vlastnictví navrhovatele vymezuje jako veřejně prospěšnou stavbu id. 10 s převažujícím využitím veřejná prostranství. Jelikož se jedná o potenciální zásah do

vlastnických práv navrhovatele, byť se jedná o pouze poměrně malou část pozemků navrhovatele, bylo přiměřené odůvodnění, proč jsou pozemky navrhovatele částečně zahrnuty do koridoru veřejně prospěšné stavby, zcela jistě na místě. Odpůrce koridor pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 vymezil pouze ve výrokové a grafické části napadeného ÚP, avšak v části odůvodnění se tímto vymezeným koridorem vůbec nezabýval, není totiž v části odůvodnění ani zmíněn mezi veřejně prospěšnými stavbami.

69. V případě zařazení části pozemků navrhovatele do koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu s možností vyvlastnění by byl zásah do vlastnických práv přímý v případě, že by k vyvlastnění části pozemků skutečně došlo (narozdíl od výše popsání nepřímého zásahu do vlastnických práv v případě přesunu pozemků ve vlastnictví navrhovatele do jiné funkční plochy, územní rezervy S X). ÚP sice vytvořil předpoklad pro vyvlastnění a případnou související přiměřenou kompenzaci navrhovatele, jak uvedl odpůrce ve svém vyjádření, i přesto musí být uvedené řešení dostatečně odůvodněno již v samotném ÚP. Vyjádření odpůrce, v němž konkretizuje důvody pro zvolení napadeného řešení, pak nemůže v žádném případě nahradit nezařazení uvedených důvodů do odůvodnění napadeného ÚP.
70. Byť se důvody ke zvolenému řešení uvedené ve vyjádření odpůrce zdají krajskému soudu zcela legitimní, odpůrce pochybil, pokud je neuvedl přímo v odůvodnění napadeného ÚP. Opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu přitom musí odůvodnění obsahovat, přičemž je nutno přiměřeně postupovat podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož se „*v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“. Naprostá absence odůvodnění a rozhodovacích důvodů pro vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby id. 10 pak způsobuje v uvedené části napadeného ÚP nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jelikož správní orgány mají povinnost svá rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž tento požadavek se týká i opatření obecné povahy, jímž je i napadený ÚP (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136).
71. Nepřezkoumatelnost této části ÚP, tj. vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 na pozemcích navrhovatele, je pak natolik závažnou vadou, že krajskému soudu nezbylo, že část ÚP týkající se pozemků navrhovatele v části vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 zrušit, a to v textové i grafické části ÚP, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Vypořádání námitek navrhovatele

72. Soud se dále zabýval i námitkou navrhovatele týkající se nedostatečného vypořádání jeho námitek proti ÚP.
73. Námitky proti ÚP směřovaly, stejně jako nyní posuzovaný návrh na zrušení části ÚP, jednak proti zařazení pozemků navrhovatele do plochy územní rezervy S X, jednak proti vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10.
74. Námitka proti ÚP týkající se plochy územní rezervy S X byla odpůrcem v rozhodnutí o námitkách vypořádána, a byť odůvodnění zamítnutí námitek bylo stručné, je z něj seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námitky za liché a z jakého důvodu námitky zamítá. Zejména odkázal na úpravu ÚP dle požadavků po projednání, kdy

poukázal na nutnost v uvedených plochách zpracovat územní studii „s důrazem na nutnost zajistit kvalitní dopravní napojení plochy a její vazby na širší území města Šlapanice“, než budou plochy převedeny do ploch návrhových. Dále odpůrce poukázal na to, že plocha nebyla ke svému účelu dlouhodobě využita. Rovněž odpůrce uvedl, že využití plochy souvisí s realizací navržené komunikace podél tělesa přeložky přerovské železniční tratě a jejím napojením na ul. Evropskou. Proto byla plocha S X převedena do územních rezerv.

75. Krajský soud přitom dává za pravdu odpůrci, že ve vztahu k rozhodnutí o námitkách nelze mít přemrštěné nároky, pokud jde o detailnost a rozsah, byť určité náležitosti splňovat bezpochyby musí, alespoň z nich však musí být seznatelné, z jakého důvodu odpůrce námitky zamítá. Těmto nárokům vypořádání námitek týkajících se plochy územní rezervy S X v rozsahu pozemků ve vlastnictví navrhovatele splnilo (viz výše, zejména odkaz na nutnost zajistit kvalitní dopravní napojení plochy a její vazby na širší území města Šlapanice). Rovněž odpůrce nepochybil, když v rozhodnutí o námitkách pro opakované veřejné projednání odkázal na předchozí rozhodnutí o námitkách pro veřejné projednání z důvodu shodnosti námitek, jelikož v návrhu ÚP nedošlo stran této plochy k žádným změnám a oba dokumenty jsou rovněž součástí příloh napadeného ÚP.
76. Co se týče části vypořádání námitky vztahující se k vymezení plochy S X, odkazující na souvislost pozemků s realizací navržené komunikace podél tělesa přeložky přerovské železniční tratě a jejím napojením na ul. Evropskou, v této části se krajský soud shoduje s navrhovatelem, že tato část odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zřejmě bez jakékoliv souvislosti s pozemky ve vlastnictví navrhovatele, neboť označená komunikace je od pozemků ve vlastnictví navrhovatele poměrně vzdálena a týká se zřejmě spíše ostatních pozemků zařazených do plochy S 207. Nicméně tato skutečnost nezpůsobuje, že by vypořádání námitky navrhovatele bylo nedostatečné či nezákonné, jelikož v ostatních částech se vypořádání námitky k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele vztahuje. Nutnost vypracovat územní studii s ohledem na zajištění dopravního napojení plochy a na vazby na širší území města je pak zcela legitimní důvod, na základě kterého došlo k zamítnutí námitky navrhovatele.
77. Námitka proti ÚP týkající se vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 však nebyla odpůrcem vůbec vypořádána v rozhodnutí o námitkách pro veřejné projednání ani v rozhodnutí o námitkách pro opakované veřejné projednání. Navrhovatel tuto námitku podával společně s námitkou ohledně zařazení pozemků do plochy územní rezervy S X, avšak odpůrce zcela opomněl vypořádat námitku týkající se vymezení koridoru id. 10. Jde přitom o natolik závažnou vadu napadeného ÚP, která způsobuje v této části jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, resp. nedostatečném vypořádání námitek uplatněných navrhovatelem, když o námitce týkající se vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 nebylo řádně rozhodnuto.
78. Skutečnost, že je situace mezi stranami známá a navrhovatel ví, jaká je situace v místě, není rozhodná, stejně jako to, že mezi navrhovatelem a odpůrcem v minulosti probíhala jednání o prodeji předmětných pozemků. Odpůrce měl i přesto povinnost námitky navrhovatele vypořádat patřičným způsobem, neboť podle ustanovení § 172 odst. 5 věty páté správního řádu musí rozhodnutí o námitkách obsahovat vlastní odůvodnění, přičemž rozhodnutí o námitkách se uvede jako součást opatření obecné povahy.

Vypořádání námitek vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny (kteří jsou podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu oprávněni odůvodněné námitky podávat), je tedy podle správního řádu obligatorní součástí ÚP jakožto opatření obecné povahy. Absenci odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak nelze v žádném případě zhojit tím, že obsahem odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou skutečnosti mezi stranami známé a není důvodem ani pro to, aby odpůrce zcela rezignoval na vypořádání navrhovatelem vznesené námitky vůči vymezení veřejně prospěšné stavby id. 10.

79. Na závěr krajský soud shrnuje, že jeho úkolem je zasahovat do územněplánovací dokumentace pouze v situacích, kdy je zásah do práv navrhovatele zcela excesivní. V nyní posuzovaném případě došlo napadeným ÚP k takovému zásahu do práv navrhovatele stran vymezení koridoru id. 10, jelikož v samotném ÚP chybělo odůvodnění vymezení této plochy a nedošlo ani k řádnému rozhodnutí o námitkách vznesených navrhovatelem vůči vymezení této plochy, přičemž řádné rozhodnutí o námitkách mělo být uvedeno jako součást odůvodnění napadeného ÚP. Uvedené vady pak způsobily nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v této části napadeného ÚP.
80. Co se týče zařazení pozemků ve vlastnictví navrhovatele do plochy územní rezervy S X, ani zde nebylo odůvodnění ÚP ani vypořádání námitek vznesených navrhovatelem pro veřejné projednání ÚP a pro opakované veřejné projednání ÚP zcela ideální, avšak nebylo zcela absentující a ani ve svém omezenějším rozsahu nezpůsobilo takový zásah do práv navrhovatele, který by vedl ke zrušení ÚP v této části. Jak soud uvedl již výše, k zásahu do opatření obecné povahy jej mohou vést pouze excesivní a svévolné zásahy do práv osob dotčených opatřením obecné povahy, přičemž ohledně zařazení pozemků ve vlastnictví navrhovatele do plochy územní rezervy S X takový zásah soud neshledal.

V. Závěr a náklady řízení

45. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy jako důvodný, a to v části týkající se vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu id. 10 na pozemcích navrhovatele p. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných na LV č. XE v k.ú. X, a proto v tomto rozsahu napadený ÚP výrokem I. rozsudku podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v jeho grafické i textové části dnem právní moci tohoto rozsudku. Nedůvodným soud shledal návrh nedůvodným v části týkající se plochy územní rezervy S X stanovené na pozemcích navrhovatele, a proto jej v tomto rozsahu výrokem II. zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
46. Vzhledem k tomu, že navrhovatel měl ve věci částečný úspěch ve výši ½, a částečně úspěšnému odpůrci náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly a ani je nepožadoval, soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. uložil výrokem III. rozsudku odpůrci zaplatit navrhovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů v celkové výši 8 671 Kč. Za účelně vynaložené náklady vzal krajský soud zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a dále mimosmluvní odměnu zástupkyně žalobce za tři úkony právní služby (převzetí a příprava, sepsání návrhu, účast na ústním jednání soudu dne 31. 8. 2023) po 3 100 Kč podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) 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. 4 advokátního tarifu, což činí dohromady částku ve výši 10 200 Kč. Tato částka se dále zvyšuje o DPH 21 %, neboť právní zástupkyně navrhovatele doložila, že je plátcem této daně. Celkové náklady řízení tak dosáhly částky 17 342 Kč, přičemž polovina z těchto nákladů činí částku 8 671 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.

V Brně dne 31. 8. 2023

JUDr. Petr Polách, v. r.
předseda senátu