



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **BAURO, spol. s r. o.**
sídlem Popelova 47, Brno – Brněnské Ivanovice
zastoupeného advokátem Mgr. Jakubem Hartmanem
sídlem Janáčkova 333, Tišnov

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

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Šlapanice, ze dne 15. 6. 2022,
který nabyl účinnosti dne 13. 8. 2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 15. 6. 2022 opatření obecné povahy – Územní plán Šlapanice (dále jen „napadené OOP“), které nabylo účinnosti dne 13. 8. 2022. Navrhovatel se domáhá zrušení napadeného OOP v celém rozsahu. Návrhová argumentace se vztahuje k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele, a to konkrétně parc. č. 340/6 – orná půda o výměře 1 982 m², parc. č. 340/25 – orná půda o výměře 3 390 m², parc. č. 340/26 – orná půda o výměře 1 470 m², parc. č. 340/27 – orná půda o výměře 1 469 m², parc. č. 340/28 – orná půda o výměře 106 m² a parc. č. 340/29 – orná půda o výměře 368 m², zapsaných v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, pro katastrální území Bedřichovice, obec Šlapanice, (dále jen „dotčené pozemky“).
2. Navrhovatel brojí proti zařazení dotčených pozemků do funkčních ploch označených jako „F – zemědělská půda“.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Navrhovatel namítá, že odpůrce postupoval v rozporu s § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatel přitom zdůrazňuje, že územním plánem má být stanovena základní koncepce rozvoje území obce, a že ze samé podstaty územního plánování vyplývá stálost a kontinuita územního plánu. Navrhovatel se rovněž ve stručnosti věnuje důvodům, které odpůrce vedly ke schválení dané regulace (silně negativní stanovisko veřejnosti se záborem zemědělské půdy I. třídy ochrany za účelem realizace rozsáhlých průmyslových ploch). Navrhovatel má za to, že odpůrce vzhledem k dotčeným pozemkům nepostupoval tak, aby vytvořil předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Navrhovatel sice vyjadřuje jisté pochopení pro změnu dosavadní regulace území, nicméně se domnívá, že odpůrce nesprávně postupoval způsobem, který lze vystihnout rčením „*když se kací les, letají třísky*“. Do zemědělských ploch tedy převedl úplně vše. Dotčené pozemky se nacházejí v ploše mezi silnicí první třídy č. 430, dálnicí D1 a silnicí III. třídy č. 37370 spojující Bedřichovice s Podolím (dále jen „dotčená plocha“). Dotčená plocha má velikost cca 6 hektarů, z čehož bezmála jeden hektar je již nyní využíván pro obchod/průmysl. Dotčené pozemky se tedy nacházejí v lokalitě s působením kumulativních a synergických negativních vlivů. Jelikož se tak budoucí skutečné využití těchto ploch pro zemědělství jeví jako nevhodné či spíše přímo zdraví škodlivé, považuje navrhovatel toto zařazení za neúčelné až svévolné. Navrhovatel rovněž považuje za důležité, že dotčené pozemky spadají do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Nemůže tak obstát odůvodnění této změny opírající se o zmiňované námitky veřejnosti. Konečně je potom zařazení dotčených pozemků mezi plochy pro zemědělství také v rozporu se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR JMK“), které mj. stanovují, že má být podporován rozvoj ekonomických aktivit především v plochách brownfields a plochách s vazbou na silnice nadřazené síti a železnice. Předmětná změna je tak v rozporu s tímto požadavkem. Kromě uvedeného pak odpůrce postupoval v rozporu se zákonem také při vypořádání námítky navrhovatele při dodatečném projednání územního plánu. Námitka navrhovatele přitom směřovala proti rozdělení města na lokality dle převažujícího charakteru, nikoliv proti zařazení dotčených

pozemků do jiných funkčních ploch. Odpůrce se tak námitkou navrhovatele nesprávně odmítl zabývat – námitka se týkala části, která byla od veřejného projednání změněna. Navrhovatel uzavírá, že mu odpůrce prostřednictvím územního plánu zabránil v realizaci podnikatelského záměru – navrhovatel chtěl na dotčených pozemcích postavit mycí centrum a skladovací halu, přičemž dne 6. 8. 2021 za tímto účelem zahájil územní řízení.

4. Odpůrce předně uvádí, že rozsah návrhu považuje za naprosto excesivní. Argumentace navrhovatele se týká pouze dotčených pozemků, ke zbytku regulovaného území navrhovatel žádné dotčení netvrdí. Vyhovění návrhu by doslova „položilo důvěru“ v právní stát. Dále odpůrce poukazuje na to, že odklon od dřívější koncepce územního plánu ve smyslu redukce zastavitelných ploch aprobevoval zdejší soud v rozsudku sp. zn. 65 A 9/2022. V této souvislosti je třeba dodat, že postup odpůrce nelze považovat za diskriminační, neboť odpůrce uplatnil obdobný postup vůči celé řadě pozemků (to ostatně připouští sám navrhovatel). Odpůrce také poukazuje na to, že všechny dotčené pozemky jsou v katastru nemovitostí evidovány jako orná půda. V tomto smyslu tak územní plán směřuje ke kontinuitě skutečného využití. Rozdíl mezi I. a II. třídou ochrany zemědělské půdy odpůrce považuje za marginální. Odpůrce vzal při změně funkčního zařazení dotčených pozemků v potaz značně omezené možnosti využití dotčených pozemků, a to především s ohledem na regulaci vyplývající ze ZÚR JMK, která významně zasáhla do práv navrhovatele. Odpůrce tak neviděl rozumný důvod ponechávat i v novém územním plánu zastavitelné plochy pro další územní rozvoj. S ohledem na stav v území rovněž nelze k dotčeným pozemkům provést dopravní napojení. Tvrzení ohledně kumulativních a synergických vlivů potom odpůrce považuje za absurdní. Co se týče nevypořádání námítky navrhovatele, má odpůrce za to, že podstata námítky se týkala funkčního zařazení dotčených pozemků; to přitom nedoznalo mezi veřejným a opakovaným veřejným projednáním změn, proto odpůrce námitku jako opožděnou zamítl. Zařazení dotčených pozemků do lokality „11. Údolí Říčky“ nemá v kontextu ostatních částí územního plánu žádný vliv na veřejná subjektivní práva navrhovatele – funkční plocha, ve které se dotčené pozemky nachází, by nadále zůstala plochou pro zemědělství dotčenou ostatními regulacemi. Současně se odpůrce domnívá, že v územním plánu popsaná charakteristika dané lokality je pravdivá a přiléhavá. Závěrem odpůrce zdůrazňuje skutečnost, že se dotčené pozemky nacházejí mimo zastavěné území obce.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud předně uvádí, že navrhovatel osvědčil svou aktivní procesní legitimaci. Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Navrhovatel je vlastníkem pozemků (parc. č. 340/6, parc. č. 340/25, parc. č. 340/26, parc. č. 340/27, parc. č. 340/28 a parc. č. 340/29) přímo dotčených regulací, proti které v návrhu brojí. V návrhu poukazuje na konkrétní důsledky napadeného OOP, přičemž zdejší soud považuje tato tvrzení za dostatečná pro závěr o naplnění aktivní procesní legitimace. Odpůrce procesní legitimaci navrhovatele nezpochybňuje.
6. Co se týče rozsahu návrhu, zdejší soud uvádí, že navrhovateli jako vlastníkově pozemků postačuje k aktivní procesní legitimaci pouhé myslitelné tvrzení o zkrácení svých práv. Zda k tomuto zkrácení skutečně došlo a zda je na místě zrušit celý územní plán či jeho část, je pak již otázkou vlastního věcného posouzení podaného návrhu (aktivní věcné legitimace). Rozsah napadení opatření obecné povahy je zcela na navrhovateli; ukáže-li se, že jeho

námítky jsou liché, případně že se jej tvrzená nezákonnost nijak nedotýká, soud návrh zcela či zčásti zamítne.

7. Jelikož byl návrh podán osobou aktivně procesně legitimovanou a včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), k přezkoumání napadeného OOP, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
8. Při svém rozhodování zdejší soud vychází z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS]. Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem (hmotným právem) a 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu). V rámci posledního bodu soud konkrétně zkoumá, zda opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost soudu důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Zabývá se tedy jen těmi kroky algoritmu přezkumu, pod které se řadí jednotlivé konkrétní námítky navrhovatele.
9. Na tomto místě zdejší soud připomíná, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“* (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78). Ačkoliv NSS vyslovil tento závěr ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, považuje jej soud za aplikovatelný i na návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s., neboť těmi je soud při svém rozhodování rovněž vázán (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.).
10. V posuzované věci je tedy zřejmé, v čem navrhovatel spatřuje dotčení na svých právech. Zařazení dotčených pozemků z funkční plochy, která připouští využití pro průmyslovou výrobu, do funkční plochy, která připouští využití pouze pro účely zemědělství, výrazně zasahuje do jeho práv – navrhovatel měl v úmyslu na dotčených pozemcích postavit mycí centrum a skladovací halu. Co se však týče argumentace, v čem konkrétně odpůrce pochybil (postupoval v rozporu se zákonem), vymezuje navrhovatel pouze kusé a velmi obecné námítky.
11. Nejdříve se zdejší soud zabýval námitkou, že odpůrce nedostatečně posoudil námítky navrhovatele proti územnímu plánu při jeho dodatečném projednání. Navrhovatel konkrétně brojí proti tomu, že se odpůrce odmítl jeho námitkou zabývat s odůvodněním,

že námitka se netýká části dotčeného OOP, která byla od veřejného projednání změněna nebo upravena. S tím však navrhovatel nesouhlasí, neboť brojil proti rozdělení území na lokality dle převažujícího charakteru. Přitom v této části došlo od veřejného projednání ke změně.

12. Územní plán jako opatření obecné povahy přitom obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť je prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod, a který proto musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci). Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 – 101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 – 44).
13. Navrhovateli je nutné dát za pravdu v tom, že odpůrce se v rozhodnutí o námitkách pro opakované veřejné projednání návrhu dotčeného OOP nevypořádal s jeho argumentací týkající se zařazení dotčených pozemků do lokality „11. Údolí Říčky“. Zdejší soud se však domnívá, že navrhovatel tuto argumentaci vznesl účelově, aby nebyla zamítnuta jako opožděná. V daném ohledu totiž navrhovatel netvrdí žádné dotčení na svých právech, pouze polemizuje s tím, jakým způsobem je dané lokalita charakterizována, a namítá že tento způsob neodpovídá skutečnému stavu v území. Odpůrci je nutné dát za pravdu, že vzhledem k dotčeným pozemkům došlo od veřejného projednání toliko k doplnění urbanistické koncepce o „zpodrobnění“ popisu chráněného charakteru a hodnot území. Zařazení dotčených pozemků do dané lokality přitom nemá žádný vliv na navrhovatelova veřejná subjektivní práva. Zbylou část argumentace (lze říci, že převažující) potom navrhovatel věnoval právě tomu, že dotčené pozemky byly zařazeny do jiné funkční plochy. To však již bylo provedeno v návrhu dotčeného OOP, který byl předmětem předchozího veřejného projednání. Lze se přitom důvodně domnívat, že navrhovatel si byl výše uvedených

souvislostí vědom, viz na začátku textu námitek: „Jednou z provedených úprav je doplnění kapitoly C.1 Urbanistické koncepce o obecné charakteristiky jednotlivých lokalit...“

14. Co se týče zvoleného řešení vzhledem k dotčené ploše, ve které se nachází také dotčené pozemky, má zdejší soud za to, že v samotném odůvodnění napadeného OOP se odpověď na otázku, proč došlo ke změně funkčního zařazení pozemků v dotčené ploše, nachází jen v nejobecnější rovině. Toho si je zřejmě vědom i sám odpůrce, viz vyjádření k návrhu: „Odpůrce v územním plánu navrhovatel sice nadále nepřiznává veřejná subjektivní práva jako v předchozím územním plánu, vedou ho k tomu ovšem i tyto podstatné důvody **jasně a bez dalšího seznatelné z grafické části územního plánu** (zvýraznění provedeno zdejším soudem).“
15. Nicméně jak bylo výše uvedeno, odůvodnění opatření obecné povahy – územního plánu a rozhodnutí o námitkách je třeba vnímat ve vzájemném kontextu. Proti změně funkčního využití pozemků v dotčené ploše přitom podalo řádné námitky hned 6 dotčených vlastníků. Všechny tyto námitky odpůrce vypořádal obdobnou argumentací (zjednodušeně řečeno – dotčená plocha se nachází v koridoru veřejně prospěšné stavby vymezené v ZÚR JmK).
16. Odpůrce k jedné ze zmíněných námitek v rozhodnutí o námitkách konkrétně uvedl, že „Pozemek parc. čís. 340/18 v k. ú. Bedřichovice v dnešním ÚP je návrhovou plochou pro drobnou výrobu PV s označením lokality XII s názvem Zóna výroby Bedřichovice. ÚP ukládá pořídit podrobnější územně plánovací dokumentaci nebo minimálně územně plánovací podklad. Nový územní plán jej zahrnuje do plochy B1 územní rezervy záměru nadřazené územně plánovací dokumentace Zásad územního rozvoje, které jsou účinné ode dne 3. 11. 2016, ve znění aktualizací č. 1 a č. 2 vydaných dne 17. 9. 2020, s názvem RDS05 – územní rezerva – koridor pro dálnici D1 Slatina-Holubice, zkapacitnění včetně MÚK, přičemž z hlediska funkčního využití jej vymezuje mimo zastavěné území v ploše stabilizované F zemědělské půdy. ZÚR JmK vymezují koridor dálnice DS42 D1 Slatina – Holubice, zkapacitnění včetně MÚK a souvisejících staveb (veřejně prospěšná stavba) v proměnlivé šířce 180 - 250 m. Pro 2. návrh ÚP Šlapanice vzniká povinnost zpřesnit a vymezit koridor DS42 pro zkapacitnění dálnice D1 včetně přestavby stávajících MÚK a realizace nové MÚK s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, s ohledem na potřebu protihlukových opatření (např. protihlukové stěny, zemní valy) a na snížení imisních příspěvků komunikace (např. vegetační bariéry, ozelenění) a zajistit územní koordinaci a ochranu koridoru zkapacitnění dálnice D1 včetně přestavby stávajících MÚK a realizace nové MÚK. Je zřejmé, že velká část plochy pozemku parc. čís. 340/18 v k. ú. Bedřichovice se nachází v tomto koridoru.“ V celkovém kontextu OOP je tak odůvodnění vypořádání navrhovatelových námitek dostatečné.
17. Na tomto místě je pak vhodné uvést, že zdejší soud se v rozsudku ze dne 31. 1. 2023, č. j. 65 A 9/2022 – 63, zabýval návrhem na zrušení části dotčeného OOP vzhledem k pozemku vzdáleném cca 200 metrů od dotčených pozemků. Zdejší soud má přitom za to, že tam učiněné závěry je třeba přiměřeně aplikovat i v nyní posuzované věci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že v tamní věci byl pozemek navrhovatele zařazen do totožného druhu funkčního využití, nicméně nikoliv z plochy pro drobnou výrobu, nýbrž z plochy určené pro obytnou výstavbu.
18. Zdejší soud v tamním rozsudku uvedl: „Z polohy nově vymezeného zastavitelného území je zřejmé, že odpůrce upravil strategii rozvoje města tak, aby tvořilo ucelený urbánní tvar a pozvolna přecházelo do otevřené krajiny. S tím se pojí také limitace výstavby v enklávách daného území, přičemž dotčený pozemek spadá do enklávy Bedřichovice. Zcela legitimní je také snaha odpůrce o ochranu zemědělského půdního fondu. Zemědělskou půdu třídy ochrany I. a II. lze

odejmout zemědělskému využití pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 3 ZOZPF). U půdy třídy ochrany II., která se nachází na dotčeném pozemku, je tudíž dán zvýšený veřejný zájem na její ochraně. Regulace v napadeném OOP tak sleduje stejný záměr jako zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Za legitimní lze považovat také zahrnutí dotčeného pozemku do plochy B1 územní rezervy z důvodu plánovaného zkapacitnění dálnice D1 a výstavby mimoúrovňové křižovatky. Odpůrce totiž počítá s případnou výstavbou protihlukových opatření, která sledují legitimní cíl v podobě minimalizace hlukových imisí. Tímto postupem navíc plní úkoly jemu uložené nadřazenou územně-plánovací dokumentací. Ačkoliv jsou některé úvahy v odůvodnění napadeného OOP obecného charakteru, ve svém celku představují rozumnou argumentaci, která dostatečně odůvodňuje změnu ve využití dotčeného pozemku. Odpůrce zcela zjevně nepostupoval při vydávání napadeného OOP svévolně. Ze závažných věcných důvodů dospěl k potřebě změny využití území oproti předchozí regulaci, avšak, nutno dodat, v souladu se stávajícím využitím území.“

19. Ve věci sp. zn. 62 A 9/2022 byly vzneseny v rámci návrhové argumentace mj. obdobné námitky jako v nyní posuzované věci, tj. napadené OOP je v rozporu se ZÚR JMK a dotčený pozemek není vhodný pro zemědělské využití kvůli existujícím kumulativním a synergickým vlivům.
20. Zdejší soud uvedl, že se odpůrce souladu napadeného OOP se ZÚR JMK věnoval v částech A2 a A3 odůvodnění textové části napadeného OOP. Zde uvádí, jaké konkrétní opatření odpůrce přijal v návaznosti na úkoly vymezené v ZÚR JMK. Dle názoru soudu jsou tyto úvahy odpůrce zcela souladné s ZÚR JMK. Na podporu těchto závěrů lze odkázat na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 2. 2020, č. j. JMK 26747/2020, kde Krajský úřad Jihomoravského kraje při přezkumu souladu návrhu napadeného OOP se ZÚR JMK konstatoval, že rozsah rozvojových ploch odpovídá potřebám města situovaného v blízkosti centra rozvojové oblasti OB3 Brno. Krajský úřad Jihomoravského kraje tudíž nedospěl k závěru, že by napadené OOP bylo v rozporu s ZÚR JMK stran tvrzeného nedostatečného rozvoje území.
21. Zásady územního rozvoje mají navíc obecnější charakter. Spíše než ke stanovení konkrétní regulace, slouží k deklaraci cílů a úkolů pro nižší stupně procesu územního plánování anebo vymezení záměrů regionální relevance. S ohledem na obecnější charakter zásad územního rozvoje by musel odpůrce zcela zásadním způsobem vybočit z mezí, které ZÚR JMK vymezují. Dle názoru soudu se tak v případě napadeného OOP nestalo. Soud neshledal, že by napadené OOP vybočovalo z mezí stanovených ZÚR JMK v intenzitě zpochybňující jeho zákonnost. Soud připomíná, že s ohledem na zásadu zdrženlivosti mu nepřisluší, aby přezkoumával vhodnost přijaté regulace v napadeném OOP, a tedy ani to, zda napadené OOP dostatečně rozvíjí dotčené území.
22. S ohledem na argumentaci navrhovatele v nyní posuzované věci, tedy že napadené OOP je v rozporu s požadavkem stanoveným v ZÚR JMK („ZÚR JMK stanovují požadavky na uspořádání a využití území a úkoly pro územní plánování takto: (požadavky na uspořádání a využití území) f) Podporovat rozvoj ekonomických aktivit především v plochách brownfields a plochách s vazbou na silnice nadřazené sítě a železnice.“), zdejší soud k výše uvedenému dodává, že ZÚR JMK ve stejné části pod písmenem i) stanovují požadavek: „Podporovat realizaci dopravní infrastruktury: zkapacitnění dálnice D1 Kývalka – Slatina – Holubice, včetně přestavby MÚK a souvisejících staveb.“ Z hlediska dotčených pozemků tak naproti sobě stojí

zcela obecná deklarace se zcela konkrétním požadavkem, který napadené OOP respektuje. Za dané situace tedy není napadené OOP v rozporu se ZÚR JMK.

23. Co se týče vhodnosti pozemku pro zemědělské využití, zdejší soud ve věci sp. zn. 65 A 9/2002 uvedl: „*Navrhovatelé se snaží soud přesvědčit o tom, že dotčený pozemek je nevhodný k zemědělským účelům kvůli imisím hluku a prachu z nedalekých komunikací, současně však tentýž pozemek považují za vhodný k výstavbě rodinného domu. Pokud by dotčený pozemek skutečně nebyl s ohledem na okolní imise vhodný k zemědělským účelům, tím spíše by nebyl vhodný k rodinnému bydlení. K okolním rodinným domům, blízkému autoservisu a prodejně náhradních dílů je nutné dodat, že v případě již zastavěného území by obec měla primárně usilovat o minimalizaci imisí pronikajících na tyto zastavěné pozemky, neboť změna funkčního využití těchto zastavěných ploch již zpravidla není možná. Jinak je tomu v případě, kdy území ještě zastavěno není. Zde může být zcela legitimní přijetí takové regulace, která zástavbu neumožní, lze-li očekávat nesplnění např. hlukových limitů. Na rodinné domy sousedící s pozemkem navrhovatelů je proto nutné nahlížet zcela jinou optikou než na dotčený pozemek. Pokud vůči sousedním pozemkům postupoval odpůrce jiným způsobem než vůči dotčenému pozemku, nejednal diskriminačně.*“
24. V nyní posuzované věci navrhovatel nijak neodůvodňuje, proč je nevhodné dotčené pozemky využívat pro účely zemědělství, resp. proč je budoucí využití dotčených pozemků pro zemědělství nevhodné či spíše přímo zdraví škodlivé. Navrhovatel toliko poukazuje na to, že v dotčené ploše působí kumulativní a synergické vlivy. O tom však nemá pochybnosti ani zdejší soud, tato skutečnost však dle zdejšího soudu zemědělské využití dotčených pozemků neznemožňuje. Nadto zdejší soud dodává, že dotčené pozemky jsou v katastru nemovitostí evidovány jako orná půda, přičemž se jedná o zemědělskou půdu II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu.
25. Zdejší soud nemůže souhlasit ani s obecným tvrzením navrhovatele, že odpůrce převedl do zemědělských ploch „úplně vše“. Napadené OOP totiž vymezuje celou řadu rozvojových ploch. Zdejší soud obecně koncepci zvolenou odpůrcem v napadeném OOP ve výše zmíněném rozsudku aproboval, v nyní posuzované věci přitom neshledal důvod se od učiněných závěrů odchýlit, resp. navrhovatel žádnou konkrétní argumentaci, která by případně mohla změnit názor soudu nepředkládá.
26. Konečně co se týče tvrzení, že odpůrce zabránil navrhovateli v realizaci podnikatelského záměru – postavení mycího centra a skladovací haly a že dne 6. 8. 2021 za tímto účelem navrhovatel zahájil územní řízení, je předně třeba uvést, že toto tvrzení odpůrce žádným způsobem nedoložil. Vhodné je zde přitom poznamenat, že původní návrh napadeného OOP byl veřejně projednán dne 23. 7. 2020 a aktualizace ZÚR JMK nabyla účinnosti dne 31. 10. 2020. Sám navrhovatel pak v námitkách proti napadenému OOP tvrdil, že pozemky zakoupil v průběhu roku 2021 (a o zahájení územního řízení se vůbec nezmiňoval). V době, kdy navrhovatel dotčené pozemky koupil a ke stavbě mycího centra se chystal, již bylo zřejmé, že se územní plán a zařazení dotčených pozemků bude měnit i jakým způsobem.
27. Územní plán je dokument, který lze změnit nebo nahradit novým. Při vydání nového územního plánu odpůrce dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a vše je otevřeno ke změnám (rozsudky NSS z 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019 – 56, a z 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019 – 64). Legitimní očekávání tak nelze založit pouze na přesvědčení, že územní plán bude do budoucna neměnný. V procesu

územního plánování není poskytována absolutní ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územní plánovací dokumentace. To však neznamená, že je stěžovatel zcela bez ochrany. Pokud má změna územního plánu negativní dopad na jeho pozemky, jde minimálně o zásah do vlastnického práva. Takový zásah pak podléhá přezkumu přiměřenosti (rozsudek NSS č. j. 6 As 319/2021 – 111).

28. Územně plánovací dokumentace nepůsobí retroaktivně, a pokud již subjekt disponuje pravomocným územním rozhodnutím, je proti její změně chráněn v rámci stavebního řízení, (rozsudek NSS z 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, č. 2742/2013 Sb. NSS). Nicméně přípravu územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícím územním řízením (rozsudek NSS z 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013 – 83). Při pořizování územního plánu tedy není obec nikterak vázána probíhajícími územními řízeními.
29. Byť tedy navrhovatel nedoložil, že územní řízení zahájil ještě za účinnosti původního územního plánu, tak i kdyby tomu tak bylo, nemohlo mu vzniknout legitimní očekávání, že územní plán zůstane nezměněn. Napadené OOP tak není nepřiměřené.
30. Zdejší soud tak uzavírá, že odpůrce sice změnou funkčního využití dotčeného pozemku zasáhl do vlastnického práva navrhovatele, tento zásah však odůvodnil legitimními a zákonnými cíli, které návrhová argumentace relevantně nezpochybnila. Stejně tak z návrhu neplynou žádné konkrétní skutečnosti, pro které by bylo možné dospět k závěru, že zásah nebyl učiněn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

IV. Shrnutí a náklady řízení

31. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal návrh důvodným, a proto jej ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
32. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce byl ve věci úspěšný, soud mu ale náhradu nákladů nepřiznal, neboť náklady odpůrce nepovažuje za účelně vynaložené. Odpůrce je městem s více než 7 000 obyvateli a jedná se o obec s rozšířenou působností. Měl by tudíž podle názoru soudu disponovat dostatečným vlastním odborným aparátem, který by měl být schopen obhajovat v soudním řízení opatření obecné povahy, které odpůrce vydal (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

Poučení:

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

Brno 7. listopadu 2023

Petr Šebek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.