



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatele: **Ing. Z. S.**
zastoupeného advokátem JUDr. Markem Křížem, Ph.D.
sídlem Masarykovo nám. 91/28, Karviná-Fryštát

proti
odpůrci: **Město Šlapanice**
sídlem Masarykovo náměstí 100/7, 664 51 Šlapanice
zastoupenému advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýřem
sídlem Kotlářská 912/29, Brno

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

takto:

- I. Územní plán města Šlapanice vydaný dne 15. 6. 2022, který nabyl účinnosti dne 13. 8. 2022, **se ruší** ve vztahu k pozemku p. č. XA v k. ú. X, s výjimkou veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury vymezené v územním plánu pod č. 626.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli jako náhradu nákladů řízení částku 17 637,24 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Marka Kříže, Ph.D., advokáta, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel vlastní pozemek p. č. XA v k. ú. X (výměra zhruba 9 800 m²). Předchozí územní plán na části tohoto pozemku (o rozloze zhruba 4200 m²) umožňoval výstavbu – konkrétně se jednalo o zastavitelnou plochu SO - smíšený obchod a služby. Ve zbytku pak šlo o stabilizovanou plochu zemědělskou. Nový územní plán, který navrhovatel napadá, naproti tomu zahrnuje celý jeho pozemek mezi stabilizované zemědělské plochy.

II. Argumentace navrhovatele

2. Navrhovatel navrhuje opatření obecné povahy zrušit, a to jen ve vztahu ke svému pozemku. Vysvětluje, že pozemek koupil dne 3. 6. 2020 od osob, kterým jej stát vydal v restituci. Plánoval jej využít pro výstavbu dvou bytových domů. To by mu dřívější územní plán umožňoval, neboť součástí přípustného využití ploch SO byla i výstavba obytných budov. V té době navíc odpůrce počítal s tím, že zastavitelnost navrhovatelova pozemku ještě rozšíří. Podle návrhu územního plánu města Šlapanice, který byl předložen k veřejnému projednání konanému dne 27. 8. 2020, měl být pozemek zastavitelný celý. Konkrétně na něm měly být vymezeny plochy S 219 (smíšené bydlení) a BR 108 a 109 (bydlení v rodinných domech). Zpracovatel však po veřejném projednání návrh upravil tak, že celý navrhovatelův pozemek převedl mezi stabilizované plochy zemědělské, a navíc na něm nově umístil koridory veřejné infrastruktury. Navrhovatel sice po opakovaném veřejném projednání, které se konalo dne 20. 4. 2022, podal proti tomu námitky, ale ty odpůrce zamítl.
3. Stěžejní návrhový bod představuje tvrzení, že odpůrce vypořádal navrhovatelovy námitky nepřezkoumatelně. Z rozhodnutí o námitkách není podle navrhovatele vůbec možné seznat, jaké důvody vedly odpůrce ke zrušení zastavitelnosti té části pozemku, na které byla možná výstavba už podle předchozího územního plánu. Odpůrce zcela ignoroval požadavek na kontinuitu územního plánování, který vyplývá z judikatury správních soudů. Odpůrce neodůvodnil ani to, proč došlo ke změně trasy koridorů veřejné infrastruktury. Ty byly přitom v předchozím návrhu zpracovány nekonfliktně po projednání s dotčenými orgány a institucemi. A k nepřezkoumatelnosti odůvodnění přispívá podle navrhovatele i fakt, že navrhovatel podal námitky dvě, ale odpůrce je vypořádal společně. Tudíž nemusí být zřejmé, která část odůvodnění se vztahuje ke které námitce.
4. Odpůrce přitom měl povědomí o tom, že navrhovatel plánuje svůj pozemek využít v souladu s tehdy platným územním plánem města Šlapanice. Pořizovatelem nového územního plánu byl totiž Městský úřad Šlapanice. Ten, jako stavební úřad, vydal dne 15. 4. 2020 panu M., s nímž navrhovatel spolupracoval na stavební přípravě pozemku, územně plánovací informaci k přípustným způsobům využití navrhovatelova pozemku. Navrhovatel dále upozorňuje, že dne 29. 6. 2022 podal stavebnímu úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí k dělení pozemku za účelem budoucího umístění dvou bytových domů a plochy veřejného prostranství.
5. Požadavek na prověření a redukci zastavitelných plochy vymezených v předchozím územním plánu není k nalezení ani v zadání nového územního plánu (z 21. 9. 2011), ani v upravených pokynech pro jeho zpracování (z 4. 11. 2015) ani nevyplývá ze závazných stanovisek dotčených orgánů podávaných v průběhu zpracování návrhu územního plánu. Takový požadavek nevzešel ani z prvního veřejného projednání návrhu konaného dne 27.

8. 2020 a neodrazil se v následném pokynu pro jeho zpracování. Územní plán je v tomto ohledu v rozporu se zadávacími dokumenty a schválenými pokyny k jeho zpracování, a je tudíž nezákonný. Nadto ani fakticky nedošlo od přijetí předchozího územního plánu ve vztahu k navrhovateli pozemku k žádné změně skutkového stavu ani nevznikl žádný nový veřejný zájem, který by redukci zastavitelných ploch odůvodnil.
6. Ačkoliv navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o svých námitkách, zároveň v žalobě obsáhle polemizuje s těmi důvody, které odpůrce v tomto rozhodnutí vyjevil. Zdůrazňuje, že stávající způsob využití jeho pozemku (podle předchozího územního plánu) i původně navrhovaný způsob využití (předložený na prvním veřejném projednání) byl v souladu s urbanistickou koncepcí města, neboť navazoval na stávající zástavbu a přirozeně a vhodně ji doplňoval. To podle navrhovatele potvrzuje mimo jiné i fakt, že na protější straně ulice Ponětovské byly rovněž vymezeny zastavitelné plochy pro rodinné bydlení BR 110, BR 111a a BR 111b. A ty redukovány nebyly. V tom, spatřuje navrhovatel též diskriminační přístup odpůrce, neboť ten nevysvětlil, proč tyto zastavitelné plochy v novém územním plánu zachoval a neredukoval je stejně jako plochu, kam spadá navrhovatelův pozemek. Navrhovatel naznačuje, že důvodem může být fakt, že část dotčených pozemků odpůrce sám vlastní.
7. Odpůrce dále poukazoval na úpravu urbanistické koncepce, podle které se má navržený východní obchvat města napojit na ulici Kosmákovu přímo, průsečnou křižovatkou (ta je v napadeném územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná stavba č. 626). Obchvat samotný by ale v důsledku toho zasáhl do žalobcova pozemku jen minimálně. A pokud by byla úprava návrhu územního plánu provedena tak, aby respektovala kontinuitu územního plánování a co nejméně zasahovala do stávajících zastavitelných ploch, tak by musela být zastavitelnost navrhovatelova pozemku zredukována jen v tomto nezbytném rozsahu a ve zbytku zachována.
8. Navrhovatel zpochybňuje i další uváděný důvod pro redukci zastavitelné plochy na svém pozemku, a to předpoklad, že územní rozvoj města bude v budoucnu limitován počtem 10 000 obyvatel. Dřívější demografická prognóza byla údajně vyhodnocena jako nereálná, ale žádná nová demografická prognóza k tomu předložena nebyla. Odpůrce vychází jen z údajů Českého statistického úřadu o počtu obyvatel k 31. 12. 2015, které nezohledňuje sčítání lidu z roku 2021, a z vlastního Strategického plánu rozvoje města 2020-2025, který však pokrývá výrazně kratší období, než na jaké by měl být schvalován územní plán (což je podle navrhovatele 15-20 let).
9. Jako důvod ke zrušení zastavitelnosti celé plochy žalobcova pozemku neobstojí ani tvrzení, že se navrhovatelův pozemek nachází na půdách I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Především proto, že v části ani nejde o nové vymezení zastavitelných ploch, ale o jejich převzetí z předchozího územního plánu. Navíc i proto, že veřejnému projednání původního návrhu nového územního plánu, kde byl pozemek dokonce navržen k zastavění celý, muselo předcházet stanovisko nebo vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Pokud by bylo negativní, nemohl by odpůrce vůbec návrh v této podobě předložit.

III. Argumentace odpůrce

10. Žalovaný navrhuje podaný návrh zamítnout. Žádá o provedení jednání, aby se vyjasnilo, zda navrhovatel brojí proti všem koridorům dopravní i technické infrastruktury vymezeným na jeho pozemku (silniční stavba č. 626, vodovod, kanalizace, vysokotlaký

plynovod). Ty by totiž při zrušení příslušných částí nebyly realizovatelné – byly by přerušeny.

11. Podle odpůrce bylo přípustné obě navrhovatelovy námitky vypořádat jediným rozhodnutím.
Trvá na tom, že se s nimi věcně vyrovnal v celém rozsahu, přičemž odkazuje na urbanistickou koncepci ve všech jejích částech. Vysvětluje, že namísto kontinuity s předchozím územním plánem zvolil kontinuitu skutečného využití daného pozemku (dle katastru nemovitostí jde o zemědělský pozemek). Důvodem odklonu od dřívější koncepce územního plánu a výrazné redukce zastavitelných ploch na území města byl princip trvalé udržitelnosti, konkrétně strategie uměřeného urbánního rozvoje a důraz na ochranu zemědělské půdy.
12. Předchozí územní plán obsahoval enormní množství zastavitelných ploch, které tak dlouhodobě nebyly využity. To byl případ i navrhovatelova pozemku, jehož potenciál zůstal takto nevyužit více než 10 let. Za započetí s využitím pozemku pro výstavbu rozhodně nelze považovat žádost o jeho dělení bez nároku na úspěch, jelikož ji navrhovatel podal v době, kdy už byl schválen nový územní plán a čekalo se jen na jeho publikaci. Odpůrce přistoupil k věci nediskriminačně a zrušil zastavitelnost u všech srovnatelných dlouhodobě nevyužitých ploch na okraji zastavěného území s volným přístupem do krajiny. Zcela odlišný charakter mají plochy, na které navrhovatel poukazuje. Nemají návaznost na volnou krajinu (BR 110), projektová příprava je zde značně pokročilá (BR 111a) nebo jsou převážně ve vlastnictví odpůrce a umožní mu v budoucnu plnit jeho samosprávné funkce, např. realizovat sociální bydlení (BR 111b).
13. Odpůrce dále vycházel při svém rozhodování z toho, že dotčené orgány požadovaly, aby zastavitelnost ploch S 219, BR 108 a BR 109 byla podmíněna dohodou o parcelaci, což by fakticky znamenalo tzv. malou stavební uzávěru. Jejich úplné vypuštění požadoval na prvním veřejném projednání zástupce veřejnosti. A konečně tu byl požadavek určeného zastupitele upravit křižovatku na ulici Kosmákova jako průseční kvůli lepší dopravní návaznosti. Následný pokyn určeného zastupitele k úpravě věcného a funkčního řešení daných ploch byl podle odpůrce zcela jasný, i když neobsahoval výslovný požadavek na omezení zastavitelnosti právě navrhovatelova pozemku. Odpovědný projektant jakožto adresát tohoto pokynu a autorizovaná osoba na jeho základě navrhl vhodné řešení a odpůrce se s ním ztotožnil.
14. Konečně odpůrce též vysvětluje, že veřejnou infrastrukturu vymezil – obdobně jako v dřívějším územním plánu – tak, aby přiléhala k zastavitelné ploše, s jejímž využitím souvisí. Kdyby po úpravě návrhu a redukci zastavitelných ploch ponechal koridory veřejné infrastruktury v jejich původním umístění, tak by skončily uprostřed zemědělských ploch. Neplnily by tak svůj účel, neboť by byly příliš vzdáleny od míst jejich plánovaného využití. Navíc by bezúčelně fragmentovaly zemědělskou krajinu.

IV. Řízení před krajským soudem

15. Ve věci proběhlo dne 8. 11. 2023 na žádost navrhovatele ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obě strany při něm setrvaly na svých stanoviscích.
16. Navrhovatelův zástupce setrval i po diskuzi s odpůrcovým zástupcem na tom, že požaduje zrušit veškerou územně plánovací regulaci zasahující žalobcův pozemek, tedy nejen způsob

využití dané plochy, ale i vedení koridorů technické a dopravní infrastruktury (na žalobcův pozemek zasahuje veřejně prospěšná stavba č. 626 - křižovatka nově plánované pozemní komunikace zajišťující tzv. východní obchvat města s ulicí Kosmákovou). Na upozornění soudu, že podle jeho názoru žádný z návrhových bodů nesměřuje vůči dopravní infrastruktuře, reagoval navrhovatelův zástupce tím, že i tato změna oproti návrhu územního plánu předloženému k prvnímu veřejnému projednání byla pro navrhovatele překvapivá. Takové tvrzení údajně uplatnil navrhovatel v podaném návrhu na zrušení územního plánu v části III., bodě 8.

17. Soud neprováděl dokazování ohledně vlastnictví pozemku p. č. XA v k. ú. X, neboť navrhovatelova aktivní legitimace k podání návrhu nebyla mezi stranami sporná. Stejně tak žádná ze stran nezpochybňovala fakt, že předchozí územní plán vymezoval na části navrhovatelova pozemku (v ploše cca 4200 m²) zastavitelnou plochu SO umožňující jako podmíněný způsob využití výstavbu obytných budov; ostatně odpůrce to přímo zmiňuje v rozhodnutí o námitkách. Dále soud neprováděl dokazování zápisem z jednání zastupitelstva města Šlapnice, na němž zastupitelstvo schválilo návrh napadeného územního plánu, neboť jednak je součástí správního spisu, jímž se dokazování ve správním soudnictví neprovádí, a jednak jím chtěl navrhovatel beztak prokazovat jen obsah jiných dokumentů, které jsou ve spise taktéž obsaženy (pokyny pro zpracování územního plánu apod.).
18. Ostatní důkazní návrhy soud zamítl jako nadbytečné, jelikož územní plán zrušil pro nepřezkoumatelnost. Neprováděl tak dokazování ohledně kroků, které navrhovatel dle svého tvrzení vyvíjel, aby využil uvedený pozemek k výstavbě (územně plánovací informace, žádost o vydání rozhodnutí o dělení pozemku), ani ohledně revize územního plánu (podnět navrhovatele k zahájení přezkumného řízení, němuž navrhovatelův zástupce na jednání sdělil, že výsledek přezkumného řízení nezná, a že navrhovatel jím chtěl zřejmě prokázat, že vyčerpal všechny prostředky k nápravě).

V. Posouzení věci krajským soudem

19. Návrh je důvodný.

Právní úprava a judikatura

20. Základní úpravu vypořádání námitek vznesených proti návrhu opatření obecné povahy obsahuje § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „*Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny ... mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. ... Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*“
21. Tuto úpravu doplňuje § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), následujícím způsobem: „*Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.*“ Návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení

připomínek uplatněných k návrhu územního plánu zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námitkách však závazně rozhodne zastupitelstvo obce až při vydání územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2023, čj. 8 As 81/2022-52, bod 27).

22. Odpůrce v nynější věci nezpochybňuje, že navrhovatelovy námitky obdržel a že byl povinen o nich rozhodnout. Navrhovatel zase nezpochybňuje, že odpůrce tak učinil odpovídající procesní formou (rozhodnutí). Spor se tak vede především o to, zda odpůrce na navrhovatelovy námitky odpověděl přezkoumatelně, případně zda bylo jeho zdůvodnění přesvědčivé.
23. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnutí o námitkách naplňuje některé formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné klást stejné požadavky jako v případě správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje vydavatel opatření obecné povahy (zde stěžovatel) podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předešlé skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (usnesení ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009-46, a ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, body 154 a 157). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu [nález z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15 (N 179/91 SbNU 225), bod 30].
24. Současně však platí, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky by ohrožovaly funkčnost územního plánování, narušily by stabilitu systému územního plánování a právních jistot občanů a znamenaly by nepřípustný zásah do práva obce na samosprávu [nález soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291)]. Podle pozdější nálezné judikatury samotného Ústavního soudu ovšem musí být řádné odůvodnění pravidlem a na „přehnané požadavky“ lze usuzovat spíše výjimečně.
25. Pokud jde o vztah nově přijímaného a dosud platného územního plánu, územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53). Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 As 171/2018-50, bod 56).
26. Požadavek na kontinuitu územního plánování ovšem není absolutní. Zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014-73, nebo ze dne 2. 11. 2022, čj. 10 As 175/2022-87).

Skutkový stav

27. Mezi stranami není sporné, že předchozí územní plán města Šlapanice vymezoval na části navrhovatelova pozemku p. č. XA v k. ú. Šlapanice u Brna, a to v ploše cca 4200 m², zastavitelnou plochu SO umožňující jako podmíněný způsob využití výstavbu obytných budov. Návrh nového územního plánu předložený k prvnímu veřejnému projednání konanému dne 27. 8. 2020, dokonce zastavitelnost pozemku ještě rozšiřoval, a to na celou jeho plochu. Konkrétně se počítalo s tím, že na něm budou nově vymezeny plochy S 219 (smíšené bydlení) a BR 108 a 109 (bydlení v rodinných domech). To se však nestalo. Po prvním veřejném projednání zpracovatel návrh upravil tak, že celý navrhovatelův pozemek převedl mezi stabilizované plochy zemědělské, a navíc na něm nově umístil koridory veřejné infrastruktury. Takto návrh předložil k opakovanému veřejnému projednání, které se konalo dne 20. 4. 2022.
28. Navrhovatel podal po opakovaném veřejném projednání proti upravenému návrhu územního plánu dvě námitky. V první brožil proti zrušení zastavitelnosti svého pozemku, přičemž upozorňoval, že pozemek byl určen k zástavbě jak předchozím územním plánem, tak i dosavadním návrhem nového územního plánu. Takto jej zakoupil, vlastní ho méně než 5 let a již učinil kroky ke zhodnocení své investice (projektová příprava, návrh dělení pozemků). Požadoval proto návrat návrhu do podoby předložené k prvnímu veřejnému projednání, jinak nechť je město připravené poskytnout mu náhradu podle § 102 stavebního zákona. Vyslovil také nesouhlas se zatížením svého pozemku koridory technické infrastruktury.
29. Ve druhé námitce navrhovatel namítal, že jako podklad pro změnu koncepce územního plánu neměla být využita územní studie, jež ani nebyla dokončena, natož aby byla vložena do příslušné evidence.
30. Odpůrce na námitky souhrnně odpověděl takto: „*Předmětný pozemek parc. č. XA je vymezen v platném ÚP plochou SO - smíšené obchodu a služeb, která slouží převážně k umístění obchodních a servisních provozoven a administrativy, přípustné jsou obytné budovy (ne primárně pro rodinné domy, které jsou pravděpodobně záměrem vlastníka). Plocha SO je vymezena ve významně menším rozsahu (cca 40% plochy pozemku - cca 4200 m²), než je tomu v návrhu ÚP pro veřejné projednání. Návrh ÚP pro veřejné projednání však nezakládá žádný právní nárok na využití pozemku v navrhovaném rozsahu a využití. Úprava urbanistické koncepce vedení východního propojení (východního obchvatu města) řeší přímé napojení komunikace na ulici Kosmákova průsečnou křižovatkou a redukuje navrhovaný (nikoliv platný) rozsah zastavitelných ploch s ohledem na předpokládanou celkovou bilanci počtu obyvatel do 10 000 obyv. (dle platného Strategického plánu města). Zároveň trasa východního propojení - komunikace - vymezuje hranici zastavitelného prostoru města. Současně předmětný pozemek se nachází na půdách I. a II. třídy ochrany, tedy rozšiřování jeho zastavitelnosti pro soukromé bydlení není žádoucí s ohledem na potřebu zdůvodnění nezbytnosti a zároveň veřejného zájmu. S ohledem na skutečnost, že v zákonné lhůtě (dle § 102 SZ) nedošlo k využití zastavitelné plochy (změna č. 8 ÚP je z roku 2010), je argumentace náhradami za změnu v území diskutabilní. Doba nabytí pozemku není předmětem ustanovení § 102 SZ, odst. 3.*
31. *K námitce využití nedokončené a nezaevidované studie pro tvorbu návrhu ÚP lze uvést, že pro koncepci území lze vycházet ze všech dostupných podkladů, které jsou pro území relevantní.*“

Územní plán je nepřezkoumatelný

32. Soud na úvod uvádí, že neshledal nic závadného v tom, že odpůrce reagoval na obě navrhovatelovy námitky jedním souhrnným rozhodnutím. Námitky brojily různými argumenty proti téže regulaci. Odpůrce fakticky odpověděl v odůvodnění svého rozhodnutí na obě skupiny žalobcových argumentů zvlášť (viz výše shrnutý skutkový stav) a k žádnému zmatení adresáta tak rozhodně nemohlo dojít. Tato navrhovatelova námitka se soudu jeví jako zjevně účelová.
33. Soud přesto shledal odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nepřezkoumatelným. Jakkoliv důvody pro úpravu návrhu územního plánu by byl soud připraven hledat v celém odůvodnění územního plánu, těžiště zdůvodnění přece jen leží v samotném rozhodnutí o námitce. Právě podanou námitkou dává vlastník pozemku najevo, v čem je podle něj návrh územního plánu problematický, a odpůrce, byť jistě nemusí opakovat argumenty a koncepční úvahy obsažené v jiných částech územního plánu (na ty postačí odkázat), musí na vznesené výhrady alespoň stručně reagovat. V nynější věci se to však odpůrci nezdařilo. Ze čtyř navrhovatelových výhrad odpověděl pouze na dvě, a navíc jeho odůvodnění se v některých částech dostává svými formulacemi do rozporu se skutkovým stavem, který byl mezi stranami nesporný.
34. V navrhovatelově první námitce lze identifikovat čtyři okruhy problémů: (i.) pozemek byl určen k zástavbě již předchozím územním plánem, (ii.) pozemek byl určen k zástavbě i v návrhu nového územního plánu předloženém k veřejnému projednání, (iii.) navrhovatel nesouhlasí se zatížením pozemku koridory technické infrastruktury, (iv.) navrhovatel bude požadovat náhradu podle § 102 stavebního zákona [což evidentně navazuje na bod (i)].
35. Odpůrce odpověděl pouze na druhý a čtvrtý bod. Ve vztahu k úpravě předchozího návrhu územního plánu vysvětlil, že návrh samotný žádné právní nároky nezakládá, že odpůrce vyšel z urbanistické koncepce (která jednak požaduje napojit východní obchvat města na ulici Kosmákovu průsečnou křižovatkou, přičemž trasa východního propojení vymezila hranici zastavitelného prostoru města, a jednak koncepce předpokládá budoucí počet obyvatel Šlapanic do 10 tis.), a konečně že rozšiřování zastavitelnosti pozemku není žádoucí ani s ohledem na to, že jde o zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany. Tyto důvody považuje krajský soud ve vztahu ke změně návrhu za postačující.
36. Ke čtvrtému bodu odpůrce uvedl, že nezáleží na tom, kdy navrhovatel sám pozemek nabyt, ale jak dlouho byl pozemek určen k zástavbě, aniž by této možnosti jeho vlastníci využili. Také toto odůvodnění je ve vztahu ke vznesené námitce přezkoumatelné a příléhavé.
37. Podle soudu je ale naprosto evidentní, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách neodpověděl ani jediným slovem na třetí námitkový bod, tedy nesouhlas navrhovatele s vedením technické infrastruktury po jeho pozemku. Rozhodnutí je v této otázce zjevně nepřezkoumatelné. Odpůrce se to pokoušel dohnat až ve vyjádření pro soud k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Na to už je ale v soudním řízení pozdě. Důvody pro zamítnutí námitek musí být z odůvodnění samotného opatření obecné povahy alespoň v základních obrysech seznatelné. Tento případ se tak podstatně skutkově liší od jiného návrhu na zrušení Územního plánu města Šlapanice, který zdejší soud v minulosti zamítl, jelikož tam odpůrce své rozhodnutí o námitce příléhavě odůvodnil (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2023, čj. 65 A 9/2022-63, na který poukazoval odpůrce ve svém vyjádření).

38. Odpůrcovo vysvětlení, že koridory technické infrastruktury musí vždy kopírovat hranici zastavitelného území, aby nevznikaly zbytečné náklady na připojení k nim, se může jevit jako logické. Na jednání je odpůrcův zástupce prezentoval tak, že je patrné z grafické i textové části územního plánu a v podstatě jediné možné. Na to ale soud nemohl přistoupit. Po navrhovateli, který uplatnil řádnou námitku a dal odpůrci možnost se vůči ní vymezit, nelze požadovat, aby byl i přesto odkázán na to, že si má z obsahu celého územního plánu domýšlet, co se asi odpůrci „honilo hlavou“, že má odhadovat možné důvody jeho počínání a polemizovat s těmito domnělými důvody bez jistoty, že se do nich opravdu „trefil“. Navíc z návrhu územního plánu předloženého k prvnímu veřejnému projednání vyplývá, že koridory veřejné technické infrastruktury vždycky nemusí těsně přiléhat k zastavitelnému území. Konkrétně koridor plynového vedení je na jih od navrhovatelova pozemku veden ve zřetelném odstupu od okraje zastavitelné plochy. O důvod víc, aby navrhovatel trval na jasném vysvětlení, proč v návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání bylo pro všechny koridory technické infrastruktury zvoleno řešení těsně lemující zastavitelnou plochu, jež zatěžuje jeho pozemek.
39. Pokud jde o první bod, tedy zrušení zastavitelnosti té části pozemku, u které s tím počítal dosud platný územní plán, odpůrce se k ní ve svém odůvodnění nepostavil jednoznačně. Formuloval totiž zamítnutí námítky tak, jako by se měla návrhová plocha z předchozího územního plánu na navrhovatelově pozemku zachovat. Z odůvodnění se opravdu zdá, že by mělo dojít jen ke zrušení těch zastavitelných ploch, které odpůrce zvažoval vymezit nově v návrhu územního plánu předloženém k prvnímu veřejnému projednání. O tomto náhledu svědčí již úvodní odpůrcův poukaz, že v původním územním plánu měla plocha SO výrazně menší rozsah než v prvním návrhu nového územního plánu, a že návrh územního plánu pro veřejné projednání nezakládá žádný právní nárok na využití pozemku v navrhovaném rozsahu. Stejně pro toto hodnocení je nicméně následující pasáž, odkazující na urbanistickou koncepci, v níž odpůrce výslovně uvádí, že „*redukuje navrhovaný (nikoliv platný) rozsah zastavitelných ploch*“. Na to pak navazuje i odpůrcova argumentace u ochrany zemědělského půdního fondu, podle níž *rozšiřování zastavitelnosti pozemku* pro soukromé bydlení není žádoucí.
40. Citovaná argumentace se ovšem mívá se skutkovým stavem. Odpůrce ve skutečnosti zredukoval zastavitelné plochy natolik, že zasáhl nejen do navrhovaného, ale i do platného stavu založeného předchozím, tj. v té době platným, územním plánem. Pouze z pasáže, která se týká nároku na náhradu podle § 102 stavebního zákona, lze vyrozumět, že odpůrce si byl tohoto faktu vědom. To ale nestačí. Odpůrce byl povinen odůvodnit, proč dal přednost zásadě dynamiky před zásadou kontinuity územního plánování. Ve skutečnosti měl dokonce odpůrce věnovat mnohem větší pozornost odůvodnění toho, proč ustupuje od dosud platného stavu, než vysvětlení toho, proč se rozhodl změnit průběžnou koncepci zvažovanou v procesu přijímání územního plánu. Dřívější územní plán disponuje totiž podle krajského soudu mnohem větším potenciálem vyvolat určitá legitimní očekávání než pouhý návrh územního plánu, byť i předložený k veřejnému projednání. Se změnami návrhu se totiž počítá přímo ve stavebním zákoně a jsou přirozenou součástí procesu územního plánování. Naproti tomu připravovat vlastníky pozemků o možnosti jejich využití, které jim dával dosud platný územní plán, je podle výše citované judikatury sice přípustné, ale jen z dobrých a objektivních důvodů. Ty měl odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednoznačně identifikovat.

41. Ani zde nemůže navrhovatel, stejně jako soud, za odpůrce domýšlet, které z jím uváděných důvodů by měly ospravedlnit ústup od doposud platného stavu. Natož aby za něj případně vyhledával v územním plánu důvody jiné, v rozhodnutí o námitkách ani neuvedené. Odpůrce – a potvrdil to i jeho zástupce během ústního jednání před soudem – chtěl svými argumenty obhájit především to, proč mění návrh předložený k prvnímu veřejnému projednání. V důsledku toho nelze určit, které z jím uváděných důvodů (vedení východního obchvatu, strategický plán uměřeného rozvoje města, ochrana zemědělského půdního fondu) považuje za natolik silné, aby ospravedlnily dokonce i zásah do dosavadního stavu založeného předchozím územním plánem. Proto i v této otázce zůstalo napadené opatření obecné povahy pro soud nepřezkoumatelné.

Jaké budou důsledky zrušení územního plánu?

42. Soud si uvědomuje, že jeho rozhodnutí bude mít závažné dopady. Přerušení navržených koridorů veřejné technické infrastruktury v místě žalobcova pozemku povede k tomu, že nebude až do schválení nové územně plánovací regulace jasné, zda jejich trasa obstojí a zda je tedy vůbec využitelná a má smysl provádět jejich projektovou a stavební přípravu. Ani tyto hrozící následky ale neopravňují soud k tomu, aby se snažil vlastními úvahami překlenout zjevný rozpor mezi odpůrcovou argumentací při vypořádání námítky a skutečnými dopady napadeného územního plánu do práv a očekávání navrhovatele, resp. aby domýšlel za odpůrce důvody, které jej mohly vést k ústupu od dosavadní územně plánovací regulace a k vedení koridorů veřejné technické infrastruktury právě po navrhovatelově pozemku.
43. Soud se nicméně rozhodl zachovat na předmětném pozemku návrh veřejně prospěšné stavby silniční dopravní infrastruktury č. 626 (křižovatka východního obchvatu města s ulicí Ponětovskou v místě napojení ulice Kosmákovy). Soud především trvá na tom, že proti umístění této dopravní stavby na svém pozemku navrhovatel v návrhu žádné výhrady nevznesl. Je pravda, že v části III., bodě 8 návrhu, na který poukazoval navrhovatelův zástupce během ústního jednání před soudem, se hovoří o veřejné infrastruktuře obecně. Ale navrhovatel tento bod uvozuje odkazem na své námitky podané proti návrhu územního plánu, v nichž brojil výhradně jen proti umístění infrastruktury technické. Takto je tedy potřeba jej číst. Také z části IV.c, bodu 2 návrhu na zrušení územního plánu jasně vyplývá, že navrhovatel by proti umístění křižovatky nic nenamítal, pokud by odpůrce ponechal zbytek pozemku v zastavitelných plochách. Navíc veřejně prospěšná stavba křižovatky zabírá pouze velmi malou část navrhovatelova pozemku. Jedná se v podstatě jen o jeho severozápadní cíp. Takový zásah do vlastnického práva by i v případě řádného uplatnění návrhového bodu musel krajský soud ve srovnání s veřejným zájmem na rozumném dopravním řešení dané lokality hodnotit jako marginální. Proto soud rozhodl tak, že zůstává na žalobcově pozemku zachována veřejně prospěšná stavba vymezená v napadeném územním plánu pod č. 626.
44. Soud tedy zrušil napadené opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost jeho odůvodnění (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Co to bude znamenat pro další postup odpůrce? Především je nutno si uvědomit, že předchozí územní plán zůstane i nadále zrušený (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014-73, bod 37). Neobnoví se tedy možnost využití žalobcova pozemku podle předchozího územního plánu. Namísto toho zůstane tento pozemek po určitou dobu bez jakékoliv územně plánovací regulace (bez naplánovaného způsobu jeho využití), s výjimkou možnosti umístit zde veřejně prospěšnou stavbu č. 626.

45. Odpůrce bude povinen tuto situaci řešit. Stavební zákon zastupitelstvu obce v případě zrušení části územního plánu ukládá bezodkladně rozhodnout o pořízení nového územního plánu či jeho změně (§ 55 odst. 3 stavebního zákona). Připadá samozřejmě v úvahu, že odpůrce ve změně (doplnění) územního plánu znovu vymezí na navrhovatelově pozemku stabilizovanou zemědělskou plochu. Pokud však proti tomu navrhovatel vznese tytéž argumenty jako nyní, bude se muset odpůrce vyrovnat s principem kontinuity územního plánování. Bude tedy muset především uvést, jaké veřejné zájmy a jaké urbanistické požadavky převážily nad žalobcovým vlastnickým právem a nad jeho očekáváním, že nový územní plán zachová předpokládaný způsob využití té části jeho pozemku, jejíž zastavění připouštěl předchozí územní plán. V návaznosti na to bude muset odpůrce vysvětlit i důvody, které jej vedly k naplánování tras koridorů veřejné technické infrastruktury právě přes žalobcův pozemek.

VI. Náklady řízení

46. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 5 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Zástupce strany žalující učinil celkem 2 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a účast na soudním jednání dne 8. 11. 2023 nepřekračující 2 hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč (v případě poloviční sazby o částku 388,50 Kč) odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 4 114 Kč za jeden úkon, celkem tedy za všechny úkony 8 228 Kč (2 x 4 114 Kč).
47. V souvislosti s účastí na jednání dále náleží náhrada cestovních výdajů vypočítaných na základě § 13 odst. 5 advokátního tarifu podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Advokátní kancelář má sídlo na adrese Masarykovo nám. 91/28, Karviná-Fryštát, jednání krajského soudu se konalo v jeho sídle na adrese Rooseveltova 16, Brno. Z údajů na serveru mapy.cz soud ověřil, že odpovídá délka trasy uváděná zástupcem 382 km (2 x 191 km). Za každý 1 km jízdy se podle § 157 odst. 3 zákoníku práce přiznává základní náhrada a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu. Sazba základní náhrady za 1 km jízdy činí u osobních silničních motorových vozidel podle § 157 odst. 4 písm. b) zákoníku práce nejméně 4,20 Kč, aktuálně ji však na hodnotu 5,20 Kč zvyšuje § 1 písm. b) vyhlášky č. 467/2022 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2023 (dále jen „vyhláška“). Soud proto zvolil tuto hodnotu a dospěl k částce 1 986 Kč (382 x 5,20 Kč; zaokrouhleno na celé koruny nahoru podle § 183 odst. 5 zákoníku práce). Pokud jde o výdaje na pohonné hmoty, podle technického průkazu předloženého advokátem je palivem použitého vozidla motorová nafta a jeho kombinovaná

spotřeba pro městský a mimoměstský provoz u daného vozidla činí 5,0 l/100 km (§ 158 odst. 4 zákoníku práce ve spojení s příslušnými evropskými předpisy). Advokát neprokázal cenu nakoupených pohonných hmot žádným dokladem, proto soud tuto cenu určil v souladu § 158 odst. 3 zákoníku práce odkazem na § 4 písm. c) vyhlášky, dle kterého činí 34,40 Kč/1 l. Jako náhrada za pohonné hmoty tak přísluší částka 658 Kč (spotřeba / 100 x počet km x cena PHM; zaokrouhleno na celé koruny nahoru podle § 183 odst. 5 zákoníku práce). Za účast na jednání je nutno dále přiznat náhradu za promeškaný čas advokáta strávený cestou do místa jednání a zpět podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, a to ve výši 100 Kč za každou započatou půlhodinu. Doba jedné cesty činí podle zadání trasy na serveru mapy.cz 2 hod 24 min, soud proto přiznal podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu náhradu ve výši 1 000 Kč (10 x 100 Kč). Celkem tedy v souvislosti s jednáním přísluší náhrada ve výši 3 644 Kč, po započtení DPH ve výši 21 %, tj. ve výši 765,24 Kč (zaokrouhleno na haléře), jde o částku 4 409,24 Kč.

48. Celková částka, kterou má odpůrce navrhovateli uhradit tak činí 17 637,24 (tj. soudní poplatek 5 000 Kč + náklady právního zastoupení 8 228 Kč + náhrady za účast na jednání 4 409,24 Kč).
49. Obecná třídní lhůta pro splnění povinnosti uložené soudem (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) by pro účely úhrady nákladů soudního řízení správního nebyla přiměřená. Jednak proto, že rozsudky správních soudů nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.), a jednak proto, že podle zkušeností správních soudů mají správní orgány problém takto krátké lhůty dodržet s ohledem na své vnitřní administrativní členění a nutnost schválit odeslání peněz příslušným vedoucím zaměstnancem. Proto ji soud prodloužil na jeden měsíc.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 8. 11. 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu