



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D. v právní věci

navrhovatelů: **a) Bc. J. N.**
 b) L. N.
 oba bytem X
 oba zastoupeni advokátem Mgr. Antonínem Zralým
 sídlem Ponávka 185/2, 602 00 Brno

proti

odpůrci: **Město Šlapanice**
 sídlem Masarykovo náměstí 100/7, 664 51 Šlapanice
 zastoupen advokátem Mgr. Ing. Janem Bahýlem
 sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Šlapanice, schváleného zastupitelstvem města dne 15. 6. 2022, s účinností ode dne 13. 8. 2022, a to v části, v níž byly pozemky ve vlastnictví navrhovatelů p. č. XA, XB a XC zapsané na LV č. XD v k. ú. X, zařazeny do plochy s funkčním využitím území jako plochy přírodní N, a dále v textové části územního plánu označené jako F.2.12 ZVLÁŠTNÍ VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY - ZAHRÁDKY – FI, v rozsahu jejich regulativů „občasný pobyt“ a „přípustného využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí“,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán města Šlapanice, schválený zastupitelstvem města dne 15. 6. 2022, s účinností ode dne 13. 8. 2022, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku v textové části označené jako F.2.12 ZVLÁŠTNÍ VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY - ZAHRÁDKY – FI, v rozsahu jejích regulativů „občasný pobyt“ a „přípustného využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí“.
- II. Ve zbývajícím rozsahu **se návrh z a m í t á**.
- III. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení částku 20 911,50 Kč k rukám jejich právního zástupce Mgr. Antonína Zralého, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Šlapanice (dále též jako „územního plánu“ nebo „ÚP“), schváleného zastupitelstvem města dne 15. 6. 2022, s účinností ode dne 13. 8. 2022, a to v části ad 1) v níž byly pozemky ve vlastnictví navrhovatelů p. č. XA, XB a XC, zapsané na LV č. XD v k. ú. X, zařazeny do plochy s funkčním využitím území jako plochy přírodní N, a 2) v textové části územního plánu označené jako F.2.12 ZVLÁŠTNÍ VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY – ZAHRÁDKY – FI, v rozsahu jejích regulativů „občasný pobyt“ a „přípustného využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (t.j. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí“.

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků 1) p. č. XA, XB, XC, jehož součástí je stavba – rozestavěná stavba, a dále 2) pozemků p. č. XD, XF, jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba, p. č. XG, XH, XI, XJ, XK, a také stavby č. ev. XM – stavba pro rodinnou rekreaci stojící na pozemku p. č. XG, to vše v k. ú. X, obec X (dále též „pozemky a stavby ve společném jmění navrhovatelů“ nebo „pozemky navrhovatelů“).
3. Navrhovatelé byli v průběhu pořizování územního plánu aktivní, protože dne 25. 4. 2022 podali proti návrhu ÚP námítky, které však odpůrce zamítl. Obsahem těchto námitek byl nesouhlas navrhovatelů se zařazením jejich pozemků p. č. XB, XC a XA v k. ú. X do plochy s funkčním využitím jako plochy přírodní N, přičemž navrhli zařazení těchto pozemků do plochy s funkčním využitím jako „zvláštní využívání zemědělské půdy – zahrádky“. Dále navrhli přehodnotit vymezení lokálního biocentra LBC 15 a lokálního biokoridoru LBK 2. Pokud jde o ostatní pozemky navrhovatelů,

jichž se dotýká textová část územního plánu v kapitole F 2.12 ZVLÁŠTNÍ VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY – ZAHRÁDKY – FI, pak v tomto případě v námitkách navrhli zrušit v textu regulativ „občasný pobyt“ a změnit regulativ přípustného využití co do zastavenosti plochy z 12 m² na 25 m².

4. Zamítnutí námitek navrhovatelů nebylo po právu. Stanovením funkčních ploch využití území nerespektuje napadený územní plán faktický stav území a jeho faktické využívání. Rovněž nezohledňuje několik předchozích správních rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odbor výstavby (dále též jako „stavební úřad“) a pomíjí existenci již realizovaných staveb. Tyto stavby byly v území umístěny v souladu s právem, a to i před více než 10 lety.
5. Ve prospěch žalobců byly vydány následující individuální správní akty: 1. Územní rozhodnutí č. 8/2013, č. j. OV-ČJ/58883-12/SEM ze dne 6. 2. 2013 (v právní moci dne 26. 3. 2013) pro stavbu rekreačního objektu na pozemku p. č. XB v k. ú. X; 2. Územní rozhodnutí č. 23/2013, č. j. OV-ČJ/800-13/SEM ze dne 25. 3. 2013 (v právní moci dne 4. 5. 2013) pro stavbu studny na pozemku p. č. XB v k. ú. X; 3. Územní souhlas č. 8/2013 ze dne 7. 2. 2013 pro stavbu kanalizační splaškové přípojky na pozemcích p. č. XB a XN v k. ú. X; 4. Územní rozhodnutí o umístění stavby č. 81/2015 ze dne 25. 9. 2015 (v právní moci dne 28. 10. 2015) pro stavbu oplocení pozemku p. č. XB v k. ú. X; 5. Územní rozhodnutí č. 63/2013, č. j. OV-ČJ-1024-13/ZEM ze dne 7. 8. 2013 pro stavbu přípojek elektrické energie společnosti E.ON na pozemcích p. č. XB a XD v k. ú. X.
6. Mimo jiné s ohledem na výše citované individuální správní akty navrhovatelé nesouhlasili s novým zařazením jejich pozemků p. č. XB1, XC a XA v k. ú. X do plochy přírodní N a navrhli zařazení těchto pozemků v rámci funkčního využití území do plochy Zvláštního využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI. Odpůrce uvedenou námitku (návrh) zamítl s tím, že nový územní plán vymezuje v blízké vzdálenosti od pozemků navrhovatelů lokální biokoridor jako první větev biokoridorů, jenž je vázána na tok Říčky (Zlatého potoka). Pozemky navrhovatelů jsou tzv. územní rezervou. Biokoridor č. 2 je vymezen v rozsahu vodního toku Říčky, a je tak významným krajinným prvkem plochy sousedící s vodním tokem a právě s vodním tokem tvoří údolní nivu, která je také významným krajinným prvkem. Rozsah nivy odpovídá povodňovému rozlivu Říčky.
7. Územní rezerva na pozemcích navrhovatelů byla vymezena již v předchozím územním plánu z roku 1997. Jde v zásadě o konzistentní stav v území, jenž neodpovídá tomu, že by se měl zde podle nového územního plánu nacházet biokoridor, případně biocentrum vůbec. V daném území (včetně pozemků navrhovatelů p. č. XB, XC a XA v k. ú. X) se fakticky nachází oplocené plochy zahrad. Vegetace v těchto zahradách je determinována lidskou činností. Jde o zemědělské a zahradnické kultury včetně drobných parkových úprav. Také územní plán v části označené C.1.1 v bodě 11 popisuje oblast údolí Říčky tak, že jde o kultury významně antropogenně pozměněné a o kulturní zemědělské a rekreační plochy. V žádném případě nejde o přírodní plochy nebo o plochy přírodě blízké.

8. Od vymezení územní rezervy v roce 1997 nedošlo v území k žádné činnosti, jež by byla veřejně prospěšnou nebo alespoň činěna ve veřejném zájmu, a která by směřovala k odstranění či omezení lidské činnosti v oblasti oplocených zahrad, nebo která by vedla ke zvýšení ochrany významných krajinných prvků. Nadále zachování této územní rezervy, nově pro biokoridor č. 2 (LBK 2), a tedy zařazení tohoto území včetně posledně uvedených pozemků ve vlastnictví navrhovatelů do funkčního využití jako plochy přírodní N představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů a porušuje zásady subsidiarity a minimalizace zásahu územního plánu do vlastnických práv. Navrhovatelé jsou si vědomi toho, že volba funkčního využití území je takovým aspektem územního plánu, jenž je způsobilý zásadně ovlivnit jak charakter lokality, tak i kvalitu života v ní. I když se správní soudy mohou vyjadřovat k otázce funkčního využití území pouze výjimečně, činí tak především při korekci extrémů a zohlední zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva. V případě navrhovatelů je právě taková situace dána.
9. Jak již bylo shora uvedeno, žalovaný, aniž by v území vykonával jakoukoliv veřejně prospěšnou činnost směřující k zachování či obnově přírodních krajinných hodnot se zelení přírodních charakteru nebo přírodě blízkého charakteru, navázal na předchozí územní plán z roku 1997 a území, v němž se nachází také pozemky navrhovatelů, opětovně zahrnul do tzv. územní rezervy, tentokrát pro biokoridor č. 2 (LBK 2). Navrhovatelé tedy jsou opětovně omezeni na vlastnickém právu, aniž by došlo k prověření toho, zda jde o omezení vlastnického práva nezbytné, nebo zda se uplynutím času ukázalo, že toto omezení vlastnického práva není potřeba. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na to, že územní rezerva má mít pouze dočasný charakter a nemá jít o trvalý zásah do vlastnického práva navrhovatelů. „Prodloužením“ územní rezervy zajistil územní plán této rezervě trvalý charakter, který již trvá cca 25 let.
10. V důsledku zahrnutí tohoto území do funkčního využití jako plochy přírodní N (v minulosti šlo o plochu ZI – plochy s objekty individuální rekreace), omezil odpůrce v zásadě jakoukoliv činnost navrhovatelů na jejich pozemcích. Přitom charakterem nejde o pozemky přírodní nebo přírodě blízké. V důsledku takto stanoveného nového funkčního využití území je navrhovatelům zakázáno např. utvářet zeleň se stromovým patrem, pročes není v zahradě možné pěstovat např. ovocné nebo okrasné stromy. Přitom pozemky v území mají charakter oplocených zahrad, kde k takové činnosti obvykle dochází. Rovněž zde nelze realizovat drobné stavby v podobě účelových staveb sloužících pro drobnou zemědělskou činnost (např. zahradní domky pro uskladnění nářadí) nebo drobné stavby pro odpočinek či rodinnou rekreaci (např. pergoly o menší výměře atd.).
11. Ve výše uvedené souvislosti navrhovatelé odkázali na judikaturu NSS, a to jednak na z ní plynoucí zásadu, že „územní plán má především reflektovat reálný stav v území“ (k tomu srov. rozhodnutí NSS ze dne 12. 9. 2012 sp. zn. 1 As 107/2012, ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 2 As 291/2016, a ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 118/2017), a jednak, že by v nově pořizovaném územním plánu bylo přinejmenším vhodné vymezit na pozemku plochu odpovídající obsahu územního rozhodnutí, když obec by se měla odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů (k tomu

srov. rozhodnutí NSS ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 1 As 107/2012, ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 2 As 291/2016, a ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 118/2017).

12. S ohledem na výše uvedené proto není po právu, že jsou plochy oplocených zahrad, na nichž jsou dle individuálních správních aktů realizovány drobné stavby související s činností na zahradách a k rodinné rekreaci, zařazeny do ploch přírodních. V případě navrhovatelů nejsou tyto pozemky plochami přírodními ani plochami přírodě blízkého charakteru. Faktickému stavu pozemků navrhovatelů (a okolních pozemků) by lépe odpovídalo zařazení těchto pozemků do ploch s funkčním využitím území – Zvláštní využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI.
13. Odpůrce zdůvodnil zamítnutí námitek navrhovatelů tak, že biokoridor č. 2 (LBK 2) je vymezen v rozsahu vodního toku Říčky a je významným krajinným prvkem plochy sousedící s vodním tokem, a právě s vodním tokem tvoří údolní nivu, která je také významným krajinným prvkem. Rozsah nivy rámcově odpovídá povodňovému rozlivu Říčky. K tomu navrhovatelé namítají, že tento závěr odpůrce neodpovídá žádnému podkladu, na jehož základě byl územní plán vydán. Nelze totiž zjistit, z jakého podkladu odpůrce dovodil povodňový rozliv Říčky.
14. Na základě shora uvedeného navrhovatelé dospěli k závěru, že územní plán je v části, v níž byly pozemky navrhovatelů p. č. XA, XB a XC v k. ú. X zařazeny do ploch s funkčním využitím jako plochy přírodní N, nezákonné. V této souvislosti navrhovatelé především odkazovali na individuální správní akty (shora citovaná územní rozhodnutí a územní souhlas, jimiž byly na jejich pozemcích umístěny: stavba rekreačního objektu, stavba studny, stavba kanalizační splaškové přípojky, stavba oplocení pozemku a stavba přípojek elektrické energie), které nabyly právní moci a podle nich byly na pozemcích navrhovatelů realizovány předmětné stavby, tj. osvědčují reálný stav území.
15. Navrhovatelé dále namítali, že rozhodnutí odpůrce o jejich námitkách proti územnímu plánu nebylo dostatečně odůvodněno. Ke svým námitkám navrhovatelé předložili přírodovědný průzkum a znalecký posudek k záměru vypracovaný znalcem v oboru ochrana přírody RNDr. Jiřím Zahrádkou, CSc. dne 12. 4. 2022. Tímto znaleckým posudkem mimo jiné navrhovatelé osvědčovali charakter svých pozemků: p. č. XA, XB a XC v k. ú. X. Prokazovali tím, že nejde o pozemky přírodní nebo přírodě blízkého charakteru. Odpůrce se však tímto znaleckým posudkem vůbec nevypořádal, resp. vypořádal se následovně: „Město Šlapanice se v rozhodnutí o námitkách rozhodlo přiklonit na stranu autorizované osoby, která zpracovala odpovídající část návrhu územně plánovací dokumentace (...). Pořizovatel nevyhodnotil stav věci tak, že by zde existovaly důvodné pochybnosti o návrhu řešení vypracovaném autorizovanou osobou, jenž by vedly k potřebě provádění dokazování znaleckým posudkem. Správní řád předpokládá, že správní orgán ustanoví znalce, pokud rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají (...).“ Podle navrhovatelů se tedy odpůrce s předloženým znaleckým posudkem vypořádal v rozhodnutí o námitkách v zásadě tak, že citoval ustanovení správního řádu, které upravuje možnost správního orgánu opatřit si znalecký posudek, je-li to pro jeho činnost třeba. Odpůrce však zcela pominul, že navrhovatelé mu již předložili

relevantní důkaz v podobě znaleckého posudku, z něhož vyplývalo opačné stanovisko, než jaké předložila autorizovaná osoba při vypracování ÚP. Navrhovatelé nežádali odpůrce, aby si sám opatřil znalecký posudek. Navrhovatelé předložili odpůrci již vyhotovený znalecký posudek, tedy relevantní důkazní prostředek, pořízený na jejich náklady. Za této situace měl odpůrce povinnost vypořádat se se závěry znaleckého posudku a navrhovatelům sdělit důvody, pro které se přiklonil k závěrům autorizované osoby. Měl tedy sdělit, z jakého důvodu považuje odborné závěry autorizované osoby za přesvědčivější než závěry znalce ve znaleckém posudku, když se rozhodl vycházet právě ze závěrů autorizované osoby. To však odpůrce neučinil. V této části je tak rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

16. Pokud jde o ostatní pozemky žalobců v území, konkrétně p. č. XD, XO, jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba, p. č. XG, XH, XI, XJ, XK a na pozemku p. č. XG stojící stavba č. ev. XM – stavba pro rodinnou rekreaci, to vše v k. ú. X, pak tyto byly v územním plánu zařazeny v rámci funkčního využití území do plochy Zvláštního využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI. K tomuto funkčnímu využití nový územní plán uvádí, že jde o pozemky pro individuální rekreaci, občasný pobyt, výhradně v plochách vymezených jako zvláštní využívání zemědělské půdy. Přípustné využití je pak vymezeno pro jednotlivé stavby jako: stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklep, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí. Navrhovatelé navrhuji, aby z výše uvedené regulace předmětných ploch bylo vypuštěno sousloví „občasný pobyt“ a dále aby byl vypuštěn celý text přípustného využití – realizace jednotlivých staveb s 1 nadzemním podlažím do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí. Tyto zmíněné regulativy ÚP nepřiměřeně zasahují do vlastnického práva navrhovatelů. Nerespektují zásadu minimalizace zásahu do vlastnického práva a zásadu subsidiarity zásahu do vlastnického práva. Vedle toho chybí pravomoc navrhovatele vymezovat v územním plánu časové úseky, v nichž mohou vlastníci realizovat na svých pozemcích vlastnické právo.
17. Vlastnické právo je chráněno Listinou základních práv a svobod (čl. 11). Navrhovatelé jsou oprávněni své pozemky držet, užívat a požívat jejich plody a užitky i s nimi nakládat. Podle § 1012 Občanského zákoníku má vlastník práv libovolně nakládat se svým vlastnictvím v mezích právního řádu a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činnosti, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Vlastnické právo lze omezit pouze zákonem a nikoliv regulativem obsaženým v územním plánu. Zákon neumožňuje navrhovateli stanovit čas, v němž by byli žalobci oprávněni své pozemky užívat.
18. Regulativ „občasného užívání“ je navíc neurčitý, neboť z tohoto sousloví nevyplývá, co přesně se občasným užíváním rozumí. Definice občasného užívání nevyplývá ani z jiných částí územního plánu. V části ÚP F.2.12 Zvláštní využívání zemědělské půdy –

zahrádky – FI, v nichž se vlastnické právo omezuje na „občasný pobyt“, je územní plán nezákonný.

19. I dalším regulativem, stanoveným v části ÚP F.2.12 Zvláštní vyžívání zemědělské půdy – zahrádky – FI, bylo nepřiměřeně zasaženo do vlastnického práva navrhovatelů [přípustné využití pro realizaci jednotlivých staveb s 1 nadzemním podlažím do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí)]. Dle ÚP z roku 1997 byly pozemky navrhovatelů p. č. XD, XO, jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba, p. č. XG, XH, XI, XJ, XK a dále stavba č. ev. XM – stavba pro rodinnou rekreaci stojící na pozemku p. č. XG, to vše v k. ú. X, zahrnutý do plochy sloužící k celoroční individuální a skupinové rekreaci. Přípustné využití pro realizaci staveb bylo omezeno pouze stavebním zákonem. Na pozemcích tak mohly být realizovány stavby do 150 m² zastavěné plochy. Naopak novým územním plánem se snižuje možná zastavitelnost plochy o 138 m², tedy pouze na 12 m², což je s ohledem na stávající charakter území zjevně nepřiměřená úprava.
20. Územním plánem lze upravit zastavitelnost plochy, avšak míra omezení musí být dostatečně zdůvodněna a může být uplatněna jen v nejmenší nezbytně nutné míře. Je-li míra zastavitelnosti omezena ze 150 m² na pouhých 12 m², a to tak, že z územního plánu nebo související dokumentace nevyplývá legitimní důvod takového snížení míry zastavitelnosti, jde o zjevně nepřiměřený regulativ, který porušuje zásadu minimalizace zásahu do vlastnického práva a rovněž zásadu subsidiarity takového zásahu do vlastnického práva. Jedná se o regulativ zjevně nezákonný.
21. S ohledem na výše uvedené navrhovatelé navrhli soudu, aby zrušil části předmětného opatření obecné povahy, a to ve výše specifikovaném rozsahu ke dni právní moci rozsudku.

III. Vyjádření odpůrce

22. Odpůrce s podaným návrhem nesouhlasil. Pokud by došlo ke zrušení funkčního vymezení plochy jako plochy přírodní .N 926, jež se mimo jiné dotýká pozemků navrhovatelů p. č. XP, XB a XC, vše v k. ú. ŠB, došlo by u těchto pozemků k vytvoření stavu bez vymezení funkčního využití, tj. rozhodování o umísťování staveb by se řídilo § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), při respektování omezení vyplývajících z LBK 2. Vedle toho je ochrana systému ekologické stability dle § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků, přičemž jejich stavební využití je dále omezeno aktivní zónou záplavového území. Proto podle odpůrce nelze předjímat, že by na předmětných pozemcích bylo možné bez dalšího umísťovat stavby.
23. ÚSES (Územní systém ekologické stability) byl v územním plánu vymezen v souladu s právními předpisy a podmínkami v území.

24. Navrhovateli předkládaný důkaz znaleckým posudkem je dle odpůrce zbytečný a nepoužitelný, neboť znalec konstatuje stávající stav v území, kdy má odpůrce pochybnosti o jeho řádném zjištění. Současně provádí právní hodnocení navržené regulace, což znalci nepřísluší. Znalecký posudek také ignoruje skutečnost, že územní plán je koncepčním dokumentem obce, který směřuje rozvoj území do žádoucího budoucího stavu, a není jen konstatováním stávajícího stavu.
25. Podle odpůrce je vytvoření lokálního biokoridoru nezbytné, jsou-li v území lokální biocentra, neboť uvedené stojí na propojování biocenter biokoridory. V případě lokálního biokoridoru LBK 2 je nezbytné pro vodní a mokřadní společenstva jeho vymezení i do příbřežních oblastí, neboť v tomto společenství žijí kromě ryb i živočichové, kteří žijí část života ve vodě a část na souši. Tvrzení navrhovatelů, že jejich pozemky nemají přírodní charakter nebo přírodě blízký charakter může odpůrce akceptovat pouze v případě pozemku p. č. XC v k. ú. ŠB, jenž je zastavěným stavebním pozemkem a není součástí tohoto koridoru. Územní plán počítá se stavbami (navrhovatelů i ostatních vlastníků) v dotčené ploše .N 926, protože v podmíněně přípustném využití akceptuje u ploch přírodních N stávající stavby a zařízení evidované katastrem nemovitostí, a to bez dalších podmínek. Územní plán neruší pravomocná správní rozhodnutí předkládaná navrhovateli k důkazu. Ostatní pozemky navrhovatelů p. č. XP a XB jsou druhem pozemku zahrada, což představuje využití přírodě blízké a dotčení biokoridorem je minimální. Důvodem pro zařazení pozemků navrhovatelů do plochy přírodní N je vymezení lokálního biokoridoru, zasahujícího významný krajinný prvek Říčka a jeho nivu, a spojujícího LBC 2 na území Šlapanic a lokální biocentrum na území sousední obce.
26. Druhý návrhový bod, týkající se zrušení části regulace územního plánu v bodě F.2.12 Zvláštní využívání zemědělské půdy – Zahrádky – FI, navrhovatelé nevztahují k vlastním pozemkům. V této části územního plánu je použito sousloví „občasný pobyt“ a dále je zde stanoveno přípustné využití pro jednotlivé stavby v uvedeném typu plochy (zastavitelnost plochy je omezena do 12 m² s 1 NP a sloužící k využití zahrad (blíže v textové části ÚP). V rozsahu, kterým tento návrhový bod přesahuje vlastnictví navrhovatelů, nejsou navrhovatelé aktivně legitimováni k uplatnění takového návrhu.
27. Pokud jde o námitky vůči sousloví „občasný pobyt“, tak toto sousloví použil odpůrce jako kontradikci sousloví „trvalý pobyt“, přičemž se jím snažil zabránit narušení stávajícího způsobu využívání území určeného k rekreaci. K lokalitě, v níž mají navrhovatelé ve stavbě s.č. ev. svůj trvalý pobyt, poskytuje odpůrce obsáhlé odůvodnění s popisem území na str. 56 [např. žádoucí je ponechat obě sídla tedy Šlapanice a Bedřichovice samostatná (nevytváret kompaktní urbanizační pás) a posílit krajinný charakter území. (...) pozemky pro individuální rekreaci, občasný pobyt výhradně v plochách vymezených jako zvláštní využívání zemědělské půdy bez dalšího rozšiřování rezidenčního území].
28. Z posledně uvedeného je evidentní, jaké funkce v území chce odpůrce zachovat a jaké považuje za nevhodné. Odpůrce pokládá za legitimní, aby v území, které má nesporné přírodní hodnoty a není napojeno na technickou a dopravní infrastrukturu v rozsahu

potřeb pro plochy bydlení či smíšené funkce města, omezil výstavbu objektů k trvalému pobytu např. souslovím „občasný pobyt“.

29. Územní plán stanoví ve výroku na str. 14 pro rezidenční území – Bedřichovice (údolí Říčky – severní část – Bedřichovice) stabilizovat plochy zahrádek jako zvláštní využívání zemědělské půdy s omezením staveb. Tomuto požadavku právě odpovídá funkční regulativ u ploch F.2.12 Zvláštní využívání zemědělské půdy – Zahrádky – FI. Územní plán nemůže použitím sousloví „občasný pobyt“ přinést žádnou změnu na veřejných subjektivních právech navrhovatelů, kteří mají již dnes ve svém rekreačním objektu nahlášen trvalý pobyt. Není proto žádný důvod předmětné sousloví odstranit. Samotný funkční regulativ FI se navrhovatelů nijak nedotýká, protože v podmíněně přípustném využití, stejně jako v případě regulativu ploch přírodních N, respektuje stávající stavby a zařízení evidované katastrem nemovitostí.
30. Ohledně zbytku návrhu, kde se navrhovatelé dožadují zrušení přípustného využití v případě jednotlivých staveb, má odpůrce za to, že takový návrh již jde nad rámec legitimace navrhovatelů a s ohledem na obsah návrhu je zcela nesmyslný. Funkční regulativ FI neuvádí, že jde o pozemky určené k zástavbě, nýbrž jen pro individuální rekreaci a pokud by došlo k vypuštění sousloví „občasný pobyt“, pak by hlavní účel využití zněl „pozemky pro individuální rekreaci výhradně v plochách vymezených jako zvláštní využívání zemědělské půdy“, z čehož by nebylo možné dovodit, že by tyto plochy byly následně zastavitelné nad rámec uvedený v § 18 odst. 5 stavebního zákona. Poslední uvedené ustanovení vylučuje umísťování staveb pro bydlení a pobytovou rekreaci. Zrušením územního plánu v této textové části dle požadavků navrhovatelů by došlo k omezení všech regulovaných osob, kterým územní plán umožňuje výstavbu staveb o 1 NP do 12 m². Z čeho navrhovatelé dovodili, že jim bylo předchozím územním plánem umožněno realizovat stavby do 150 m² z jejich návrhu nevyplývá, nicméně v uplatněných námitkách požadovali navýšení z 12 m² toliko na 25 m². Pokud tomuto návrhu odpůrce nevyhověl, lze stěží pokládat takový krok s ohledem na veřejné zájmy a urbanistickou koncepci za krok nepřiměřený.
31. Odpůrce má za to, že rozhodnutí o námitkách učinil v dostatečném rozsahu a námitky navrhovatelů vypořádal přesvědčivě s přihlédnutím ke zvolené regulaci územním plánem a jejímu odůvodnění.
32. Územní plán není nezákonným proto, že nekonvenuje potřebám a touhám navrhovatelů. Územní plán je v souladu nejen se stavebním zákonem, ale i všemi právními předpisy.
33. Odpůrce soudu navrhl, aby návrh zamítl jako nedůvodný.

IV. Replika navrhovatelů

34. Na vyjádření odpůrce reagovali navrhovatelé písemnou replikou. V ní předem uvedli, že vyjádření odpůrce je ve vztahu k argumentaci uplatněné v návrhu mimoběžné a s touto argumentací se dosti mýjí. Odpůrce se sice vyjadřuje k územnímu plánu, ale příliš se nevyjadřuje k jeho odůvodnění.

35. Navrhovatelé zcela odmítli úvahu odpůrce o tom, že pokud dojde ke zrušení funkčního využití území jako plochy přírodní N (v případě navrhovatelů jde o pozemky p. č. XB, XC a XA v k. ú. X), dojde na předmětných pozemcích k vytvoření stavu bez vymezení funkčního využití, což by mělo podle odpůrce znamenat rozhodování o umísťování staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Tato úvaha není podle navrhovatelů vůbec správná. Je-li zrušen ÚP nebo jeho část, je povinností odpůrce postupovat podle § 55 odst. 3 stavebního zákona. Zrušení části ÚP neznamená, že pozemky zůstávají bez funkčního vymezení území, nýbrž odpůrce znovu rozhodne o zařazení pozemků do funkčního vymezení území dle § 55 odst. 3 stavebního zákona při respektování právního názoru soudu.
36. Argumentace odpůrce k otázce možné zastavitelnosti pozemků p. č. XB, XC a XA v k. ú. X s odkazem na § 18 odst. 5 stavebního zákona se zcela míjí s argumentací navrhovatelů v návrhu. Navrhovatelé totiž v návrhu namítali, že územní plán je v rozporu s § 19a stavebního zákona a § 3 odst. 2 písm. a), odst. 3 a § 16 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále je „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), a nerespektuje ustálený právní názor NSS, dle něhož má územní plán především „reflektovat reálný stav území“ (srov. rozhodnutí NSS ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 1 As 107/2012, ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 2 As 291/2016, a ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 118/2017).
37. S ohledem na shora uvedené tak není po právu zařazení pozemků navrhovatelů do funkčního využití území jako plochy přírodní N, protože pozemky nejsou dle reálného stavu plochami přírodními a ani přírodě blízkého charakteru. Jde o oplocené zahrady, na nichž jsou dle individuálních správních aktů (viz návrh) realizovány drobné stavby související s činností na zahradách a k rodinné rekreaci. Charakteru jejich pozemků by tak lépe odpovídalo zařazení do funkčních ploch – Zvláštní využívání zemědělské půdy – Zahrádky – FI. V uvedené souvislosti se tedy navrhovatelé nedomáhají zastavitelnosti těchto pozemků, nýbrž namítají, že jejich zařazením do funkční plochy přírodní N je jim bráněno využívat tyto pozemky jako zahradu, když např. nemohou přistoupit k výsadbě jakýchkoliv stromů, včetně stromů ovocných. Současně se navrhovatelé podaným návrhem brání tomu, aby tyto jejich pozemky byly územní rezervou biokoridoru č. 2. Zařazením pozemků do územní rezervy je neúměrně zasaženo do vlastnického práva navrhovatelů (blíže viz podaný návrh, na jehož znění navrhovatelé v podrobnostech odkázali). Odpůrce se k této argumentaci navrhovatelů nevyjádřil vůbec.
38. Pozemky navrhovatelů, jež jsou oplocenou zahradou a zasahuje je územní rezerva, jsou územní rezervou biokoridoru. Funkcí biokoridorů je umožnit migraci rostlin a živočichů mezi biocentry. Charakter pozemků p. č. XB, XC a XA v k. ú. X však neodpovídá biokoridoru, protože migrace živočichů i rostlin je vyloučena právě skutečností, že jde o oplocenou zahradu, do níž je uměle zasahováno člověkem (odstraňování plevelů a náletů, kosení a sekání trávy atp.). Zjednodušující úvaha odpůrce, že pozemky označené v katastru nemovitostí druhem zahrada musí být bez dalšího přírodě blízkými, není správná.

39. Již v návrhu navrhovatelé upozorňovali na nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí odpůrce o jejich námitkách. Odpůrce se totiž nevypořádal s jimi předloženým znaleckým posudkem ze dne 12. 4. 2022 vypracovaným RNDr. Jiřím Zahradkou, CSc. Alespoň symbolicky se odpůrce vypořádává se znaleckým posudkem v předloženém vyjádření k návrhu. Nicméně s naprosto obecnými závěry odpůrce se navrhovatelé neztotožňují (odpůrce označuje znalecký posudek za zbytečný, nepoužitelný, znalec v něm údajně konstatuje současný stav, který nebyl správně zjištěn, a údajně provádí právní hodnocení, které mu nepřísluší). Pokud odpůrce vyčítá znalci, že řádně nezjistil stav území, pak jde o výtku obecnou, neboť vůbec neuvádí, jak měl znalec pochybit, a která jeho zjištění nejsou správná nebo v rozporu se skutečností. Vyčítá-li odpůrce znalci právní hodnocení, tak nijak neupřesnil, kterou skutečnost znalec hodnotil po právní stránce. Dle navrhovatelů znalecký posudek neobsahuje právní hodnocení. I pokud by se znalec vyjádřil k některé dílčí otázce z hlediska práva, pak to neznámá, že celý posudek je nepoužitelný, a že z jeho odborných hodnocení nelze vycházet.
40. Lze se ztotožnit s úvahou odpůrce, že územní plán je koncepčním dokumentem a že směřuje rozvoj území do budoucího žádoucího stavu. To ale neznámá, že z tohoto důvodu může pomíjet stávající faktický stav. Z judikatury správních soudů naopak vyplývá, že územní plán má reflektovat reálný stav území a na tento stav má koncepční činnost navazovat.
41. Odpůrce se dosud se závěry znaleckého posudku řádně nevypořádal. Pokud se k němu v rámci vyjádření se k návrhu vyjádřil, učinil tak natolik obecně, že z toho nelze vyvodit, proč v rámci pořizování územního plánu k tomuto znaleckému posudku nepřihlédl a proč se s ním nevypořádal ani v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů.
42. Navrhovatelé se dále návrhem domáhají zrušení funkčního regulativu „občasný pobyt“ a „přípustného využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (...), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí“. K tomuto návrhu jsou navrhovatelé jednoznačně aktivně legitimováni, neboť je uvedenými regulativy nepřiměřeně zasahováno do jejich vlastnického práva. Jeho zkrácení osvědčují také jednotlivé návrhové body. V nich navrhovatelé konkrétně uvádí, proč regulativy nerespektují zásadu minimalizace zásahu do vlastnického práva a zásadu subsidiarity zásahu do vlastnického práva. Odpůrce nijak nevysvětlil, proč je tento návrh navrhovatelů podle něj nesmyslný, neboť se vyjádřil k takovým skutečnostem, které v návrhu vůbec obsaženy nebyly. Argumentace odpůrce byla mimoběžná, když své úvahy směřoval k otázce zastavitelnosti či nezastavitelnosti pozemků navrhovatelů p. č. XD, XO jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba, p. č. XG, XH, XI, XJ a XK to vše v k. ú. X. Odpůrce také nesprávně uzavřel, že se navrhovatelé domáhají výstavby staveb na těchto pozemcích s případnou výměrou až 150 m², ačkoliv v rámci námitek navrhovali úpravu regulativů na 25 m².
43. Navrhovatelé jsou si vědomi toho, že se nemohou domáhat u soudu konkrétního znění územního plánu, tedy aby soud změnil regulativ zastavitelnosti plochy ze 12 m² na 25 m². Soud může pouze územní plán částečně zrušit, přičemž v této části by následně znovu rozhodoval odpůrce ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona. Pokud navrhovatelé v návrhu zmiňovali výměru 150 m², pak to činili pro odůvodnění závěru

o nepřiměřenosti zásahu do jejich vlastnických práv, neboť v minulosti se na jejich pozemky žádný regulativ nevztahoval a omezení vyplývalo pouze ze stavebního zákona. Jelikož míra zastavitelnosti plochy v územním plánu z roku 1997 chyběla, pro stavby vyplývalo jediné možné omezení ze stavebního zákona. Tvrzení odpůrce, že tyto úvahy nevyplývají z návrhu, není pravdivé.

44. Navrhovatelé závěrem vyslovili i nesouhlas s argumentací odpůrce k regulativu „občasného pobytu“. Pro dosažení cíle odpůrce (v území nedojde k vytvoření urbanizačního pásu mezi obcemi Šlapanice a Bedřichovice) není dán důvod pro přijetí takového regulativu, jímž se vymezuje čas či míra času, kdy navrhovatelé mohou své pozemky užívat. Jde o pozemky určené k individuální rekreaci, což vyplývá z popisu využití území („pozemky pro individuální rekreaci“). Regulativ „občasného pobytu“ je nadbytečný a bezdůvodně zkracuje vlastnické právo navrhovatelů. Zákon neumožňuje odpůrci stanovovat čas, v němž jsou navrhovatelé oprávněni užívat své pozemky.

V. Vyjádření odpůrce k replice navrhovatelů

45. Odpůrce se neztotožnil s argumentací navrhovatelů k replice, podle něj byla regulace v podobě funkční plochy přírodní N zvolena správně, neboť sleduje deklarované cíle a odpovídá potřebě dalšího využívání území. Ostatně z odůvodnění ÚP na straně 77 vyplývá, že zástavba v údolí, zejména nivě Říčky, jenž vznikla pro účely individuální (rodinné) rekreace, by se neměla dále rozšiřovat. Údolí tvoří zelený klín pronikající až do centra města Šlapanic. Město chce zachovat tento přírodní charakter, včetně neprovádění protipovodňových opatření v daném území. Omezením nové výstavby (prostřednictvím zařazení do plochy přírodní N) dojde k posílení přírodního charakteru území, a to na obou březích Říčky. Návrhová plocha přírodní umožní do budoucna lepší propojení jednotlivých částí územního systému ekologické stability. To je dále podpořeno rozsáhlým vymezením dalších nezastavitelných smíšených ploch kolem, a také plochou městské zeleně hluboko v zástavbě města (blíže viz odůvodnění ÚP k ploše N).
46. Z hlediska udržitelného rozvoje území vychází územní plán z vyhodnocení územně analytických podkladů 2016 (kapitola C7 odůvodnění ÚP), přičemž požadavek na doplnění zeleně v krajině je specifikován v hlavních zásadách uspořádání krajiny s ohledem na tok Říčky (kapitola C5 odůvodnění ÚP), a zjištěný problém nesouladu prvků ÚSES je vyřešen tak, že je ÚSES nově navržen jako ucelený lokální systém s vazbami na okolní území, např. lokální biokoridor LBK navazuje na biocentrum v k. ú. Podolí (strana 81 odůvodnění ÚP). Na základě výše uvedeného nemohl odpůrce nikdy vymezit území v nivě Říčky jako plochu FI, která by zvyšovala stávající zastavěnost. Takový krok by byl nekoncepční.
47. Pokud navrhovatelé tvrdí, že v této ploše přírodní N nemohou přistoupit k výsadbě jakýchkoliv stromů, pak se z jejich strany jedná o zjevný omyl, protože takové

omezení platí pro přírodní plochy ve vzletovém a přibližovacím ochranném pásmu letiště a navrhovatelů se s ohledem na polohu jejich pozemků v údolí vůbec netýká.

48. K lokálnímu biokoridoru LBK 2 a lokálnímu biocentru LBC 15, jejichž vymezení navrhovatelé v petitu návrhu nezpochybnili, byl navrhovateli předložen znalecký posudek, k jehož využití nevidí odpůrce elementární důvod. Neodpovídá totiž na žádnou otázku, kterou si měl odpůrce položit a současně na ni neuměl odpovědět. Navíc závěry znalce spočívají v tom, že „vyhodnocuje“, zda zvolená regulace území, nacházející se převážně mimo biokoridor a biocentrum, je správná, což představuje otázku právní. Znalec za optimální považuje ponechání současného stavu. Znalec se také vyjadřuje k tzv. návrhové ploše, u níž se může stanovit budoucí funkční využití s přihlédnutím ke stávajícímu stavu. Návrhovou plochou se stanoví budoucí využití území, přičemž je zřejmé, že nově stanovené využití neodpovídá současnému využívání, protože jinak by byla plocha vymezena jako stabilizovaná (a nikoliv návrhová). To je také zřejmé ze skutečnosti, že plocha N, jejíž součástí jsou pozemky navrhovatelů, je vymezena ve výkresu N1 jako plocha změn v krajině a ve výkresu N2 jako návrhová plocha.
49. Nález Ústavního soudu ČR pod sp. zn. IV. ÚS 938/22 zdůraznil právo obce na rozhodování o rozvoji specifikovaného území, které je základním právem obce a výkonem práva na územní samosprávu zaručeného Ústavou ČR. Obce musí mít reálnou možnost se svobodně rozhodnout prostřednictvím rozhodování svých zastupitelstev, jakým způsobem budou v mezích právního řádu spravovat záležitosti místního pořádku a rozhodovat o rozvoji území obce prostřednictvím nástrojů územního plánování. V kontextu tohoto je pak tvrzení navrhovatelů předvídací budoucí funkční využití jejich pozemků poměrně odvážné.
50. Pokud by došlo ke zrušení regulativu uvedeného v bodě F.2.12. Zvláštní využívání zemědělské půdy – Zahrádky – FI – v rozsahu sousloví „občasný pobyt“ a v rozsahu „přípustného využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy (...)“, pak by výsledkem takového zásahu bylo podle odpůrce omezení všech regulovaných osob, vlastníků pozemků v plochách FI, kterým nový územní plán umožňuje výstavbu staveb o 1 NP do 12 m². Odpůrci není zřejmá přiměřenost takového zásahu k těmto třetím osobám a ani k cílům územního plánování. Tvrdí-li navrhovatelé, že jsou aktivně věcně legitimováni k tomuto návrhovému bodu z důvodu nepřiměřeného zásahu do jejich vlastnického práva, pak odpůrce hledá místo jejich skutečného dotčení, které nachází pouze u jejich pozemků p. č. XD, XO, jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba, p. č. XG, XH, XI, XJ a XK, to vše v k. ú. X, přičemž jde o pozemky pod společným oplocením a stavebně využitě. Obsah vlastnického práva navrhovatelů je provedenou výstavbou fakticky vyčerpán a hledá-li odpůrce potenciál dotčení, pak již na straně navrhovatelů není žádného pozemku, kterého by se nová regulace mohla dotknout. Zahrádkaření je specifickým způsobem relaxace v území, kdy se v co nejmenší míře zasahuje do zemědělského půdního fondu a minimalizuje výstavba. Proto plochy pro zahrádky nebyly odnímány ze zemědělského půdního fondu. Z odůvodnění ÚP na straně 83 (kapitola C.8 Rekreace) vyplývá, že relaxaci spojenou se zahrádkařením nelze ztotožnit s rekreací na plochách pro rekreační aktivity, kde je podstatnou podmínkou pro vymezení takových ploch rekreace dostatečný rozsah

a kvalita rekreačního zázemí. Proto plochy rekreace jako samostatné zastavitelné plochy ÚP nevymezuje. Rekreační aktivity jsou založeny na pohybových aktivitách v krajině (cyklistické trasy, pěší trasy).

51. Územně plánovací regulace obvykle obsahují míru využití území, a to např. v podobě indexu zastavěné plochy, přípustné výšky zástavby, omezení vztahující se k charakteru zástavby (viz str. 31 a 32 textové části ÚP). Časový aspekt využívání jednotlivých ploch, resp. staveb na nich je z pohledu odpůrce zásadní. Jednak z pohledu obecně technických požadavků na obslužnost území, kdy by byla třeba výstavba místních komunikací a technické infrastruktury, např. veřejného osvětlení, avšak v případě rekreačních účelů jsou takové nároky na zcela minimální úrovni ve srovnání s plochami trvalého bydlení. A jednak z pohledu jiných chráněných zájmů při umísťování staveb, jenž jsou potencionálně zdrojem negativních externalit, např. nadměrného hluku. Podrobné podmínky využívání takových ploch pak mohou předejít sporům. Odpůrce měl několik důvodů pro omezení rozsahu rekreace v plochách zahrádek FI. Díky časovému omezení využívání území je bráněno budoucí urbanizaci a snaze o trvalé bydlení v tomto území. Tím jsou také limitovány nároky rekreujících se osob na veřejnou, dopravní a technickou infrastrukturu. Realizace takové infrastruktury s plochami pro bydlení totiž vyžaduje nadměrné finanční náklady. Naopak přístupem odpůrce se v maximální míře chrání zemědělská půda, která by v případě dodatečné infrastruktury musela být ve větším rozsahu odňata ze zemědělského půdního fondu.

VI. Jednání u krajského soudu dne 13. 10. 2023

52. Zástupce navrhovatelů i zástupce odpůrce setrvali při soudním jednání na své dosavadní argumentaci prezentované v písemných podáních (viz shora). Zástupce odpůrce přiblížil situaci v předmětném území, řešenou napadeným územním plánem, výkladem nad mapovými podklady, jenž tvoří součást spisové dokumentace k předmětnému územnímu plánu, která byla vyžádána od odpůrce. V této souvislosti zástupce odpůrce mimo jiné zopakoval, že cílem zvolené koncepce územního plánu je ponechat obě sídla, tedy Šlapanice a Bedřichovice, jako samostatná tak, aby nebyl vytvořen kompaktní urbanizační pás, který by tato sídla spojil. Cílem bylo také zamezit další výstavbě v území a posílit její krajinný charakter. Veškeré další přednesy obou právních zástupců obsahově odpovídaly dosud učiněným písemným podáním v této věci. K dotazu soudu na konkrétní dotčení vlastnických práv navrhovatelů v případě jejich pozemků, u nichž bylo stanoveno funkční využití území jako plochy přírodní N, přítomná zástupkyně navrhovatelů uvedla, že se cítí být zkráceni na tomto právu v tom, že na základě nové regulace předmětným územním plánem nemohou na těchto pozemcích provádět výsadbu jakýchkoliv stromů (*„zeleň bude utvářena pouze bez stromového patra“*). Toto dotčení zcela popřel zástupce odpůrce. Další dokazování soud ve věci neprováděl, neboť návrhy důkazů označené navrhovateli v podaném návrhu za účelem jejich provedení při soudním jednání již byly součástí spisové dokumentace k napadenému opatření obecné povahy (navrhovatelé je učinili již součástí podaných námitek v průběhu pořizování ÚP). Jednalo se o znalecký posudek z oboru ochrany přírody od znalce RNDr. Jiřího Zahradky, CSc. (duben 2022), výpis z katastru nemovitostí LV č. XD pro k. ú. X, obec X, okres Brno-venkov, námítka navrhovatelů ze dne 25. 4. 2022, rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatelů a pět

individuálních správních aktů – územní rozhodnutí č. 8/2013 pro stavbu rekreačního objektu, územní rozhodnutí č. 23/2013 pro stavbu studny, územní souhlas č. 8/2013 pro stavbu kanalizační splaškové přípojky, územní rozhodnutí č. 81/2015 pro stavbu oplocení pozemku a územní rozhodnutí č. 63/203 pro stavbu přípojek elektrické energie (blíže viz čl. II tohoto rozsudku). Uvedené písemné podklady nebyly mezi účastníky řízení ani jakkoliv sporné. Navrhovatelé v rámci konečného návrhu soudu navrhli, aby jim přiznal v případě úspěchu právo na náhradu nákladů řízení, které vyčíslí ve lhůtě 3 dnů. Zástupce odpůrce v rámci konečného návrhu uvedl, že náhradu nákladů řízení nepožaduje. Procesní stanoviska obou stran se při jednání nezměnila. Krajský soud po provedeném jednání vyhlásil ve věci rozsudek.

VII. Posouzení věci krajským soudem

53. Napadené části 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 včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání OOP (§ 101a odst. 3 s.ř.s.) a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že **návrh je částečně důvodný** (§ 101d odst. 2).
54. 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 procesní legitimace navrhovatelů, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu.
55. 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 navrhovatelé domáhali zrušení konkrétně vymezených částí ÚP.
56. Podmínka aktivní legitimace navrhovatelů je taktéž splněna, pokud navrhovatelé 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.“ Navrhovatelé prokázali, že jsou vlastníky pozemků, u nichž mohlo dojít napadeným územním plánem k dotčení, když jejich pozemky p. č. XB, XC a XA v k. ú. X byly zařazeny do plochy s funkčním využitím území jako plochy přírodní N, na těchto pozemcích byl dále vymezen lokální biokoridor LBK 2 a u dalších pozemků ve vlastnictví navrhovatelů p. č. XD, XO, jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba, p. č. XG, XH, XI, XJ, XK a na pozemku p. č. XG stojící stavba č. ev. XM – stavba pro rodinnou rekreaci, to vše v k. ú. X, došlo k jejich zařazení v rámci funkčního využití území do plochy Zvláštního využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI se stanovenými regulativy jako „občasný pobyt“ a přípustným využitím: zastavění plochy jednotlivými stavbami s 1 NP do 12 m². V tomto novém funkčním využití území stanoveném pro plochu N a plochu FI napadeným územním plánem, včetně stanovených regulativů k těmto plochám, spatřují navrhovatelé dotčení na svých vlastnických právech. Podle § 101a odst. 1 s.ř.s. jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části, ti, kdo tvrdí, že byli zkráceni na svých právech vydaným OOP. Aktivní procesní legitimace navrhovatelů se tedy zakládá pouhým tvrzením o dotčení na jejich právech.

57. Výše uvedené krajský soud shrnuje tak, že návrh na zrušení OOP nebo jeho části je tedy obecně oprávněn podat pouze nositel absolutních práv k pozemku, nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, do jehož právní sféry bylo zasaženo. Tvrzení navrhovatelů shledává krajský soud pro posouzení jejich aktivní legitimace (přípustnost návrhu) dostatečným, když jde o konzistentní tvrzení dotčení vlastnického práva navrhovatelů. Navrhovatelé označili konkrétní dotčené nemovitosti, pozemky, jejich vlastnictví bylo ověřeno v katastru nemovitostí vedeném u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj na LV č. XD pro k. ú. X, obec X. Krajský soud tedy považuje navrhovatele za aktivně legitimované k podání předmětného návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.
58. Nutno je však ještě zdůraznit, že otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatelů, jako podmínky přípustnosti návrhu, nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatelé skutečně byli – jak v návrhu tvrdili – na svých právech zkráceni přijatým opatřením obecné povahy. K aktivní legitimaci navrhovatelů soud ještě pro úplnost uvádí, že i ze správního spisu vyplynulo, že navrhovatelé řádně uplatnili proti napadenému opatření obecné povahy námitky týkající se vymezení a regulace předmětných ploch. Také tato skutečnost potvrzuje shora uvedený závěr, že navrhovatelé splňují obecné podmínky aktivní návrhové legitimace ve smyslu § 101a s.ř.s.
59. 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 odpůrcem obec Šlapanice, jehož zastupitelstvo napadený ÚP vydalo.

60. S ohledem na výše uvedené krajský soud konstatuje, že v řízení byly splněny všechny procesní podmínky, pročez bylo možné přistoupit k soudnímu přezkumu napadeného opatření obecné povahy a jeho souladu se zákonem tak, jak tento postup vymezil Nejvyšší správní soud zejména ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Podle tohoto vymezení soud postupuje při zkoumání důvodnosti návrhu v krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Algoritmus (test) přezkumu sestává z 5 kroků. 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.
61. Krajský soud tak nejprve z úřední povinnosti přistoupil k prvním dvěma krokům algoritmu při přezkumu napadeného územního plánu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116).
62. 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 nezpochybnil.
63. Další krok v algoritmu přezkumu 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 územního plánu taktéž nebyla mezi stranami sporná.
64. Soud tedy mohl přistoupit k dalším krokům výše specifikovaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud k tomuto připomíná, 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.“

65. I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv vlastníků nemovitostí a vážení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. Nutno zdůraznit, 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 zákonných 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 zákona 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 soud 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).
66. 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 jak 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.
67. V návaznosti na výše uvedené poté krajský soud považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ve

kterém dospěl k závěru, že: „*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; v současnosti již neplatný, pozn. krajského soudu) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.*“ Tuto myšlenku dále Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, když konstatoval, že v územním plánování: „...jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plán dotvářet.“

68. V otázce zásady zdrženlivosti správního soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace krajský soud závěrem odkazuje na nález 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.“
69. Soud považuje za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání územního plánu. Tyto okolnosti však neznamenají, že složitost procesu předcházejícího vydání územního plánu může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.
70. Ke zrušení OOP může soud přikročit ze závažných důvodů. Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-264). Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení.

71. Krajský soud, s přihlédnutím ke shora citovaným závěrům a vázán podaným návrhem, se dále zabýval jednotlivými návrhovými body v pořadí a souvislostech, jak byly uplatněny navrhovateli.
72. Námitky navrhovatelů uplatněné k prvnímu návrhovému bodu se týkaly pozemků v jejich vlastnictví p. č. XB, XC a XA v k. ú. X, jež byly podle nich nesprávně zařazeny napadeným územním plánem do plochy s funkčním využitím území jako plochy přírodní N a námitky, které v této souvislosti navrhovatelé řádně uplatnili proti návrhu ÚP již v průběhu jeho pořizování, nebyly odpůrcem řádně vypořádány a jejich zamítnutí nebylo dostatečně zdůvodněno (odpůrce se především nevypořádal se znaleckým posudkem, kterým navrhovatelé podpořili uplatněné námitky proti návrhu ÚP). Nesprávnost zařazení svých pozemků do plochy přírodní N navrhovatelé dovozovali z toho, že tímto nebyl reflektován stav území a faktické využívání pozemků, nebyla zohledněna pravomocná rozhodnutí – územní rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice a ani existence již realizovaných staveb na předmětných pozemcích. Vzhledem k faktickému využívání pozemků jako oplocených zahrad, by tomuto faktickému stavu území podle nich lépe odpovídalo zařazení do ploch s funkčním využitím území – Zvláštní využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI. Protože shora uvedeným postupem odpůrce nerefletoval faktické využívání pozemků, ale ani charakter území ve smyslu § 19a stavebního zákona, a stejně tak ani § 3 a § 16 vyhlášky č. 501/2006 Sb., považují navrhovatelé územní plán v části, v níž zařazuje předmětné pozemky do funkční plochy přírodní N, za nezákonný. V uvedeném rozsahu není ÚP podle navrhovatelů ani v souladu s judikaturou NSS (blíže viz čl. II tohoto rozsudku). Uvedené ještě navrhovatelé doplnili tak, že pozemky tvořily územní rezervu již v územním plánu z roku 1997, v zásadě jde o konzistentní stav v území, nicméně od roku 1997 nedošlo k žádné činnosti ve veřejném zájmu, jež by vedla ke zvýšení ochrany významných krajinných prvků a nic nenapovídá ani tomu, že by se v předmětné lokalitě měl nacházet biokoridor či biocentrum, neboť se jedná o oplocené plochy zahrad, v nichž je vegetace determinována lidskou činností (zemědělské a zahradnické kultury včetně drobných parkových úprav). Nemůže tak jít o plochy přírodní ani o plochy přírodě blízké. Zachování této územní rezervy, a tedy zařazení předmětných pozemků navrhovatelů do funkční plochy přírodní N označují navrhovatelé za nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva, a také za porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu územního plánu do vlastnického práva. Změnou funkčního vymezení této plochy (nyní plocha přírodní N, v minulosti plocha ZI – plocha s objekty individuální rekreace), pořizovatel v zásadě omezil jakoukoliv činnost navrhovatelů na jejich pozemcích. K dotazu soudu při nařízeném jednání, ale i v písemném podání návrhu navrhovatelé uvedli, že v důsledku této funkční změny využití území a zařazení jejich pozemků do plochy přírodní N nebudou moci na těchto oplocených zahradách utvářet zeleň se stromovým patrem, tedy nebude možné v zahradě pěstovat např. ovocné či okrasné stromy.
73. Takto formulovaným námitkám ve vztahu k pozemkům navrhovatelů p. č. XB, XC a XA v k. ú. X nakonec nemohl krajský soud přisvědčit. Již v úvodu tohoto právního posouzení poukázal na to, že úspěch podaného návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda bude v řízení prokázáno, že navrhovatelé skutečně byli (jak v návrhu tvrdili) na svých právech zkráceni přijatým územním plánem. Cílem územního plánu je vyvážit jak zájmy jednotlivce, tak zájmy na rozvoji území a ochraně přírody, a proto na schválení konkrétní úpravy územního plánu či vymezení konkrétní funkční plochy

pro určité území neexistuje subjektivní právo. V této souvislosti lze odkázat také na závěry rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, podle něhož: „(...) 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.“

74. Smyslem územního plánování je vytváření předpokladů pro rozvoj území. Současně je nutno akceptovat i další zájmy, jako je např. ochrana přírody a krajiny či jiných hodnot území, jak ostatně vyplývá i z cílů územního plánování stanovených v § 18 stavebního zákona. Již z podstaty těchto výrazů je zřejmé, že sladit očekávání a předpoklady tak, aby vyhovovaly všem dotčeným subjektům, je téměř nereálným úkolem, jelikož zpravidla na jedné straně jsou subjekty, které mají zájem na pokračování a zachování současného stavu, zatímco na druhé straně je zájem o změnu ve funkčním využití území. K tomuto konfliktu se vyjádřil NSS ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, v němž mimo jiné 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 vede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného).“ Z výše uvedeného tedy lze dovodit, že jednotlivec nemůže mít žádná legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný v určité podobě po celou dobu existence jeho věcných práv k nemovitostem v něm upravených či naopak, že se územním plánem změní poměry v území podle očekávání a zájmu takového jednotlivce. Lze proto dospět k závěru, že právní jistota, ani legitimní očekávání, nejsou pro oblast územního plánování instituty typickými. Pokud jde o navrhovatele tvrzený zásah do jejich vlastnického práva, k tomu nejprve krajský soud obecně uvádí, že v procesu územního plánování k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými, a to při zachování zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úlohou soudu v takovém typu řízení je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů.
75. K výše naznačenému však v nyní posuzované věci nedošlo. Přes řadu výtek vůči napadenému územnímu plánu ve vztahu k pozemkům p. č. XB, XC a XA v k. ú. X, navrhovatelé při soudním jednání jasně sdělili k dotazu soudu, že jejich zkrácení na právech v důsledku zařazení pozemků do plochy přírodní N spočívá v tom, že na těchto pozemcích (oplocených zahradách) je zakázáno utvářet zeleň se stromovým patrem, pročez nebudou moci v zahradě pěstovat ovocné či okrasné stromy. Jedná se však o nesprávný výklad textové části ÚP (str. 45 bod F.2.14 Plochy přírodní – N). ÚP totiž pro plochy přírodní – N stanoví jako hlavní účel využití: pozemky pro zachování a obnovu přírodních a krajinných hodnot území se zelení přírodního a přírodě blízkého charakteru. Dále pak stanoví podmíněně přípustné využití – jednotlivé rostliny a skupiny zeleně v plochách uvnitř vzletového a přibližovacího OP (ochranného pásma) letiště, stávající stavby a zařízení evidované katastrem nemovitostí, a to za podmínky: *zeleň bude utvářena pouze bez stromového patra*. Z této úpravy provedené napadeným územním plánem lze dovodit omezení spočívající v utváření zeleně bez stromového patra jen pro plochy týkající se ochranného pásma

- letiště v Tuřanech u Brna. Toto omezení se tedy týká zcela jiné lokality a ploch a netýká se pozemků navrhovatelů.
76. Vzhledem k tomu, že předtím se jednalo o plochu ZI – plochu s objekty individuální rekreace a nyní došlo ke změně jejího funkčního využití na plochu N přírodní, bylo by možné dovodit omezení vlastníků těchto pozemků, vzhledem k regulacím, které tyto plochy s různým využitím provází. Avšak s ohledem na shora již uvedené v případě navrhovatelů nebylo prokázáno žádné dotčení či zkrácení na právech v souvislosti se zařazením jejich pozemků do funkčního využití území jako plochy přírodní N, resp. takové konkrétní skutečné zkrácení na právech netvrdili. Na pozemcích navrhovatelů nebylo územním plánem zakázáno utvářet zeleň se stromovým patrem. Navrhovatelé zde tedy mohou pěstovat např. ovocné či okrasné stromy. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, mimo jiné vyplývá, že *„Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s.ř.s.) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo.“*
77. Soud tedy nemohl vyhovět tomuto návrhovému bodu a zrušit příslušnou část územního plánu, vztahující se k pozemkům navrhovatelů zařazených do funkční plochy přírodní N, neboť nebylo prokázáno tvrzené zkrácení na právech navrhovatelů, tj. opatření obecné povahy nezkrátilo v této části navrhovatele na právech (§ 101a a násl. s.ř.s.). Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s.), přičemž z podaného návrhu vyplynulo, že k reálnému zásahu do práv a jejich zkrácení na straně navrhovatelů nedošlo. Podle rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, platí, že *„Navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace, jestliže nelze dovodit, že by v důsledku vydání změny územního plánu byl dotčen na svém právu, na němž má být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnut.“* Krajský soud proto návrh na zrušení územního plánu v rozsahu tohoto návrhového bodu týkajícího se pozemků p. č. XB, XC a XA v k. ú. X, zařazených do funkční plochy přírodní N, zamítl podle § 101d odst. 1 věty druhé s.ř.s.
78. V provedeném zařazení pozemků do plochy přírodní N a nezařazení do ploch se Zvláštním využíváním zemědělské půdy – zahrádky – FI, nelze spatřovat nezákonnost (k tomu srov. shora citovanou judikaturu NSS), když navrhovatelům nesvědčí subjektivní právo na to, aby jejich pozemky nebyly zařazeny do funkční plochy přírodní N a namísto toho byly zařazeny do takové plochy funkčního využití území, kterou si zvolí.
79. Z procesní opatrnosti a též kompletního vypořádání návrhu soud prověřil všechny námitky související s tímto uplatněným návrhovým bodem.
80. Navrhovatelé správně připomněli recentní judikaturu NSS, z níž mimo jiné vyplývá, že územní plán má především reflektovat reálný stav území (rozhodnutí NSS ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 1 As 107/2012, ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 2 As 291/2016, a ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 118/2017), s tím, že je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí. V této souvislosti soud připomíná, že nová územně plánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a nebude mít žádný vliv nejen na účinky již pravomocných rozhodnutí o umístění stavby navrhovatelů (stavba chaty, studny, oplocení, kanalizační splaškové přípojky a přípojek elektrické energie), ale také na

existenci stávajících staveb a zařízení evidovaných katastrem nemovitostí, které akceptuje. I v této souvislosti pak nelze shledat na straně navrhovatelů zkrácení na právech. Jejich pozemky jsou oploceny a stavebně využity, potenciál dotčení jejich vlastnického práva mohl být již provedenou výstavbou prakticky vyčerpán. Navrhovatelé budou moci hospodařit na svých pozemcích podobně jako dosud. Na již shora provedených závěrech nic nezmění ani charakter pozemků (zemědělské a zahradnické kultury včetně drobných parkových úprav), v nichž je vegetace determinována lidskou činností (navrhovatelé k tomu doložili znalecký posudek v oboru ochrana přírody znalce RNDr. Jiřího Zahrádky, CSc.). Pokud jde o vymezení územní rezervy a její stanovení mimo jiné na pozemcích navrhovatelů, pak i z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů vyplývá, že územní rezerva nyní vymezená v ÚPD pro využití, bude následně prověřena, co do její potřeby. V územní rezervě jsou zakázány změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Účel využití předchozí rezervy byl prověřen již v konceptu ÚP v letech 2011 – 2015 a s ohledem na koncentraci významných krajinných prvků byl účel využití upraven do plochy přírodní. Pokud jde o územní rezervu, není zřejmé, jaká konkrétní zkrácení na právech s ní navrhovatelé nyní spojují. Totéž platí o lokálním biokoridoru LBK 2, jenž byl vymezen v rozsahu vodního toku Říčky, jenž je významným krajinným prvkem. Plochy sousedící s vodním tokem tvoří údolní nivu, která je také významným krajinným prvkem a její rozsah odpovídá povodňovému rozlivu Říčky. K námitce údajné nedostatečnosti podkladu k povodňovému rozlivu Říčky soud uvádí, že z odůvodnění ÚP na straně 77 pouze vyplývá, že se počítá s povodňovým rozlivem v této přírodní ploše proto, že protipovodňová opatření zde nejsou navržena, neboť je žádoucí, aby si údolí zachovalo svůj přírodní charakter.

81. Druhý návrhový bod uplatněný navrhovateli souvisí jak s prvním návrhovým bodem, tak i se třetím (o něm bude pojednáno dále). V tomto bodě navrhovatelé namítali nedostatečné odůvodnění rozhodnutí odpůrce o jejich námitkách, které uplatnili proti územnímu plánu a podpořili je předloženým znaleckým posudkem znalce RNDr. Jiřího Zahrádky, CSc., v oboru ochrana přírody. Znalecký posudek předložili na podporu své argumentace, avšak odpůrce se s tímto znaleckým posudkem nevypořádal. Podle navrhovatelů měl odpůrce povinnost se vypořádat se závěry znaleckého posudku a sdělit důvody, pro které se přiklonil k závěrům autorizované osoby. Odpůrce předložený znalecký posudek zcela pominul a zcela mimoběžně uváděl, že ustanovení správního řádu upravuje možnost správního orgánu opatřit si znalecký posudek, je-li to potřeba. Přitom navrhovatelé nežádali odpůrce, aby si sám opatřil znalecký posudek.
82. Ze znaleckého posudku znalce RNDr. Jiřího Zahrádky, CSc. (obor ochrana přírody) vyplývá popis výsledku přírodovědného průzkumu v daném území (červen 2021 – duben 2022), botanická a zoologická charakteristika území, významné krajinné prvky v území, biotopy rostlin a živočichů, hodnocení vlivu zásahů lidské činnosti na přírodní charakter území a na biotopy rostlin a živočichů a konečně i závěr znalce, že sama ÚPD nezmění stávající stav biotopů v dotčeném území, pročez je spíše nadbytečným opatřením, které faktickou ochranu přírody neposílí. K lokalitě, v níž se nachází pozemky navrhovatelů, znalec uvedl, že jde o antropogenně významně pozměněné území údolní nivy, t.j. ovlivněné lidskou činností, pročez z podstaty věci

nejde o plochy přírodní ani přírodě blízké a v důsledku tohoto charakteru území nesplňuje požadavky na vlastnosti a funkci biocentra či biokoridoru.

83. Charakteru území si je vědom i odpůrce, nicméně trvá na posílení či prohloubení krajinného charakteru území. Proto např. na str. 10 textové části ÚP (v rámci Ochrany charakteru a hodnot území 11 Údolí Říčky) uvádí, že „Říčka zakládá prostor říční nivy, který představuje potenciál přírodně rekreačního využití. Jeho stávající využití je převážně extenzivní zemědělské. Předpokládá se změna využití na nivní louky a porosty a posilování retenčních schopností krajiny, případně v kombinaci s drobným zemědělstvím a kulturní divočinou (sady a zahrady).“ Ke koncepci územního rozvoje odpůrce na straně 56 odůvodnění ÚP dále uvádí, že „Údolí Říčky, které se k severu postupně rozšiřuje, má dále přírodní charakter a tím vytváří nespornou kvalitu přírodního prostředí, kterou je nezbytné zachovat bez stavebních zásahů, i když je již v nivě Říčky narušeno jednotlivými stavbami trvalého bydlení. Vzhledem k rozlivům předpokládané povodně by v celé nivě měl být plochy vymezeny jako „plochy přírodní“ a „smíšené plochy nezastavěného území“ s „vytvořením umístování staveb“. Dále zde odpůrce uvedl, že „Žádoucí je ponechat obě sídla, tedy Šlapanice a Bedřichovice, samostatná (nevytvářet kompaktní urbanizační pás) a posílit krajinný charakter území. Za tím účelem je území vymezeno převážně jako „smíšené plochy nezastavěného území“ a „pozemky pro individuální rekreaci, občasný pobyt výhradně v plochách vymezených jako zvláštní využívání zemědělské půdy“ bez dalšího rozšiřování rezidenčního území.“ Odpůrce dále v odůvodnění ÚP na straně 77 k hlavním zásadám uspořádání krajiny (C.5.1) uvedl, že „Je nezbytné, aby si část sevřeného údolí, včetně svahů, zachovala svůj přírodní charakter. Zástavba v údolí (zjm. nivě) Říčky, která vznikla pro účel individuální (rodinné) rekreace by se neměla dál rozšiřovat; tento záměr také odpovídá rozsahu záplavového území Q₁₀₀. Protipovodňová opatření zde nejsou navržena a účel využití (plochy smíšené nezastavěného území a návrhové plochy přírodní) by měl odpovídajícím způsobem posilovat přírodní charakter.“
84. Ze shora provedené citace odůvodnění ÚP je zřejmé, že odpůrce jednoznačně směřuje k posilování krajinného či přírodního charakteru území, v němž se nachází pozemky navrhovatelů s vyloučením téměř jakéhokoliv typu zástavby, a případně antropogenní pozměnění charakteru území jej v tomto ohledu nezajímá (jak uváděli navrhovatelé či znalec ve znaleckém posudku). To ostatně také plyne z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Podobný postoj odpůrce zaujal také k předloženému znaleckému posudku znalce RNDr. J. Zahrádky, CSc. K posudku uvedl, že „město se rozhodlo přiklonit na stranu autorizované osoby, která zpracovala odpovídající část ÚP. K posouzení námítky může znalecký posudek sloužit toliko podpůrně, když může zastupitelstvo, které o věci rozhoduje, získat odborné informace z obsahu navrženého OOP na podkladě toho, že jeho návrh byl zpracován autorizovanou osobou. Pořizovatel nevyhodnotil stav věci tak, že by zde existovaly důvodné pochybnosti o návrhu řešení vypracovaném autorizovanou osobou, které by mohly vést k potřebě provádění dokazování znaleckým posudkem.“ Správní řád obecně předpokládá, že správní orgán ustanoví znalce, pokud rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, jež úřední osoby nemají, a jestliže toto odborné posouzení nelze opatřit od jiného správního orgánu.
85. Je pravdou, že výše uvedené odůvodnění rozhodnutí o námitkách zcela pomíjí, že navrhovatelé již odpůrci předložili ke svým námitkám relevantní důkaz v podobě

znaleckého posudku. Je také pravdou, že závěry znaleckého posudku charakterizují území, v němž se nachází pozemky navrhovatelů, opačně, než vyznívá stanovisko autorizované osoby participující na pořizování ÚP. Zde musí krajský soud přisvědčit námitce navrhovatelů, že odpůrce měl povinnost vypořádat se se znaleckým posudkem a jeho závěry, a měl také uvést důvody, proč shledal jeho závěry za liché a z jakého důvodu se přiklonil k závěrům autorizované osoby. To ostatně platí i o rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, které musí obsahovat odůvodnění (§ 172 odst. 5 správního řádu), když právě v rámci těchto námitek byl znalecký posudek coby důkaz uplatněn. Při odůvodnění je třeba přiměřeně postupovat podle § 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*“.

86. Pokud tedy navrhovatelé opřeli svoji argumentaci v námitkách o předmětný znalecký posudek, bylo třeba tuto argumentaci (i se znaleckým posudkem) vypořádat. Pokud neměl pořizovatel ÚP pochybnosti o návrhu řešení vypracovaném autorizovanou osobou, pak zde byli minimálně navrhovatelé, kteří tyto pochybnosti měli a jako důkaz k tomu ve správním řízení předkládali znalecký posudek znalce v oboru ochrana přírody. Nikdo po odpůrci nepožadoval, aby ustanovoval znalce za účelem posouzení rozhodných skutečností. I přesto, že odpůrce neměl pochybnosti o navrhovaném řešení a zařazení pozemků navrhovatelů do plochy přírodní N, přičemž znalecký posudek předložený navrhovateli nehodlal nijak zohlednit, měl povinnost námitky navrhovatelů vypořádat řádným způsobem (argumentaci opírali o znalecký posudek), neboť dle § 172 odst. 5 věty páté správního řádu musí rozhodnutí o námitkách obsahovat vlastní odůvodnění, přičemž rozhodnutí o námitkách se uvede jako součást OOP. Vypořádání námitek vlastníků nemovitostí, jejichž práva mohou být OOP přímo dotčeny, je tak dle správního řádu obligatorní součástí ÚP.
87. Ačkoliv odpůrce se přímo nezabýval předloženým znaleckým posudkem, nepřímě k jeho závěrům zaujal stanovisko, když vypořádával námitky navrhovatelů, neboť ty se opíraly o závěry znalce k charakteru předmětného území. Ani toto odůvodnění rozhodnutí o námitkách nebylo nijak obsáhlé, za všech okolností kladlo důraz na ochranu přírodního charakteru území. Odpůrce všechny výtky navrhovatelů zamítl s tím, že stav v území, veřejný zájem i právní předpisy potvrzují, že došlo ke stanovení správného funkčního využití území. Výše uvedené lze uzavřít tak, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách neabsentovalo, nicméně odpůrce se nevyjádřil přímo k předloženému znaleckému posudku. Navrhovatelé předkládali znalecký posudek podpůrně ke své argumentaci a z jeho závěrů také citovali, protože chtěli prokázat nevhodnost či nedostatečnost přírodního charakteru území pro navrhovanou plochu přírodní N. Vyjádřil-li se tedy za těchto okolností odpůrce k námitkám navrhovatelů při jejich vypořádání, pak se nepřímě vyjádřil i k závěrům znalce v předloženém znaleckém posudku. Je pravdou, že takový stav není ideální. Odpůrce se měl se znaleckým posudkem, co by důkazem předkládaným navrhovateli, vypořádat a uvést, proč ho nepovažuje za relevantní a jeho závěry za správné. Lze tedy potvrdit nedostatek v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů a porušení procesních předpisů, konkrétně § 172 odst. 5 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu (k požadavkům na rozhodnutí o námitkách srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169). Zákonnost postupu odpůrce při vydávání OOP je posuzována ve třetím kroku algoritmu přezkumu (viz výklad shora). V této fázi přezkumu soud

znovu vzal v úvahu již výše vyložené zásady soudního přezkumu opatření obecné povahy. Vedle toho i to, že z žádné právní normy nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti na to, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití území. Navrhovatelům v této věci nesvědčilo právo na zařazení jejich pozemků do konkrétních ploch s jiným funkčním využitím (než je plocha přírodní N). Dále soud uvážil, v souvislosti s nesprávným procesním postupem odpůrce, že ačkoliv nebylo v této věci vypořádání námitek vznesených navrhovateli (stejně tak odůvodnění ÚP) zcela ideální, nebylo zcela absentující, pročez ve svém omezenějším rozsahu nezpůsobilo takový zásah do práv navrhovatelů, který by vedl ke zrušení předmětné části ÚP (znalecký posudek podporoval argumentaci navrhovatelů v případě zařazení a charakteru jejich pozemků p. č. XB, XC, XA v k. ú. X). Při hodnocení zákonnosti územního plánu je soud vázána zásadou proporcionality a zdrženlivosti, tedy k samotnému zrušení ÚP přistoupí pouze za situace, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře. K zásahu soudu do OOP tedy mohou vést pouze excesivní a svévolné zásahy do práv osob dotčených takovým opatřením. Takový zásah v tomto případě soud neshledal. Soud v této souvislosti uvážil také to, že v případě formálního zrušení příslušné části ÚP (ve vztahu k pozemkům navrhovatelů p. č. XB, XC a XA v k. ú. X zařazených do plochy přírodní N) pro nedostatek odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů z důvodu nevypořádání se s předloženým znaleckým posudkem, by odpůrce obratem provedl formální doplnění tohoto odůvodnění a opět by vydal ÚP stejného znění, pročez by byl i návrh navrhovatelů znovu podán u soudu. Soud zde vzal v úvahu také závěry shora vyložené k prvnímu návrhovému bodu, v němž navrhovatelé nebyli úspěšní (ve vztahu k pozemkům p. č. XB, XC a XA v k. ú. X), protože nebylo prokázáno jejich zkrácení na právech opatřením obecné povahy (tvrdili dotčení na právech jen v tom, že nebudou moci pěstovat stromy, když z územního plánu takové omezení pro jejich pozemky nevyplývá). Soud tedy přistoupil k hodnocení nedostatků odůvodnění rozhodnutí o námitkách v souladu se zásadami přiměřenosti, zdrženlivosti a proporcionality, a z těchto důvodů OOP nerušil.

88. Třetí návrhový bod se týkal pozemků navrhovatelů p. č. XD, XO (jehož součástí je stavba č. ev. XL – jiná stavba), p. č. XG, XH, XI, XJ, XK a na pozemku p. č. XG stojící stavba č. ev. XM – stavba pro rodinnou rekreaci, to vše v k. ú. X, které byly napadeným územním plánem zařazený v rámci funkčního využití území do plochy Zvláštního využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI. Toto zařazení v rámci funkčního využití území navrhovatelé nerozporovali, výtky však měli k regulaci této plochy provedené územním plánem. Ve výroku ÚP na straně 44 jsou tyto plochy (FI) specifikovány a regulovány tak, že jde o „pozemky pro individuální rekreaci, občasný pobyt, výhradně v plochách vymezených jako zvláštní využívání zemědělské půdy; přípustné využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí. Podmíněně přípustné využití: stávající stavby a zařízení evidované katastrem nemovitostí. Nepřípustné využití: podle ust. § 18 odst. 5 stavebního zákona jsou nepřípustné pozemky, stavby a zařízení související s těžbou mimo lokality v ÚP vymezené jako plochy těžby, z důvodu veřejného zájmu zachování charakteru území, zejména v krajinné památkové zóně Bojiště bitvy u Slavkova.

89. Za nepřiměřeně zasahující do vlastnického práva navrhovatelů označili navrhovatelé ze shora provedené díkce této části ÚP (F.2.12 Zvláštní užívání zemědělské půdy – zahrádky – FI) dva regulativy, a to „občasný pobyt“ a celou regulaci tzv. přípustného využití těchto pozemků: pro jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí. Navrhovatelé požadovali vypustit oba tyto regulativy z územního plánu proto, že nerespektují zásadu minimalizace zásahu do vlastnického práva a ani zásadu subsidiarity zásahu do vlastnického práva. Vedle toho odpůrci chybí pravomoc vymezovat časový úsek, v němž by mohli vlastníci pozemků realizovat své vlastnické právo. Oba regulativy, tedy „občasný pobyt“ a omezení zastavitelnosti pozemků (přípustné využití) představují regulativy nezákonné a neodůvodněné. Uvedeným námitkám musel krajský soud přisvědčit.
90. Soud nejprve v územním plánu (výroku i odůvodnění) hledal důvody pořizovatele pro stanovení těchto regulativů u předmětných ploch FI. V textu výrokové části ÚP nenašel nic, co by s těmito regulativy souviselo. V odůvodnění ÚP našel v rámci pasáže Koncepce územního rozvoje (kapitola C.3.1.2) pouze text: Žádoucí je ponechat obě sídla tedy Šlapanice a Bedřichovice samostatná (nevytvářet kompaktní urbanizační pás) a posílit krajinný charakter území. Za tím účelem je území vymezeno převážně jako „smíšené plochy nezastavěného území“ a „pozemky pro individuální rekreaci, občasný pobyt, výhradně v plochách vymezených jako zvláštní užívání zemědělské půdy“ bez dalšího rozšiřování rezidenčního území (strana 56 odůvodnění ÚP). Ještě jednu zmínku soud našel na str. 77 odůvodnění ÚP, kde jsou v kapitole C.5.1. formulovány Hlavní zásady uspořádání krajiny. Pořizovatel zde mimo jiné uvádí, že „je nezbytné, aby si část sevřeného údolí včetně svahů zachovala svůj přírodní charakter. Zástavba v údolí (zejména v nivě) Říčky, která vznikla pro účel individuální (rodinné) rekreace, by se neměla dále rozšiřovat; tento záměr také odpovídá rozsahu záplavového území Q₁₀₀. Další zmínku v souvislosti se zkoumanými regulativy předmětné plochy již soud v ÚP (výroku a odůvodnění) nenašel, natož pak zdůvodnění využití těchto regulativů. Pokud se pak snaží odpůrce v písemných podáních k podanému návrhu či při nařízeném jednání svojí argumentací případně doplnit toto odůvodnění použitých regulativů, činí tak opožděně. Z územního plánu nelze dovodit jakékoliv zdůvodnění této konkrétní zvolené regulace.
91. Vlastnické právo je chráněno Listinou základních práv a svobod v čl. 11. Vlastnické právo je nedotknutelné. Vlastníci jsou oprávněni své pozemky držet, užívat a požívat jejich plody a užitky, a také s nimi nakládat. Vlastník má právo nakládat se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně a jiné osoby z toho vyloučit (§ 1012 občanského zákoníku). Současně se vlastníku zakazuje závažně rušit nad míru přiměřenou poměrům práva jiných osob. Vlastnické právo lze omezit pouze zákonem a nikoliv jen pouhým regulativem v územním plánu. Zákon neumožňuje odpůrci stanovit čas, v němž budou navrhovatelé oprávněni užívat své pozemky. Zvolený regulativ „občasně užívání“ je neurčitým pojmem. Z tohoto sousloví přesně nevyplývá, co se občasným užíváním rozumí a definice občasněho užívání nevyplývá z územního plánu ani z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Současně není zřejmé, kdo by takovou regulaci občasným pobytem kontroloval, měřil a vynucoval její plnění. Potvrzuje to také nevhodnost daného regulativu. Plochy FI jsou územním plánem definované jako pozemky pro individuální rekreaci. Proto budou-li se chtít

navrhovatelé vyskytovat na pozemcích v jejich vlastnictví a rekreovat se každý den a třeba i noc, nemůže jim v tom nesmyslný časový regulativ bránit. Jak již bylo výše uvedeno, vlastnické právo je chráněno Listinou základních práv a svobod, jež je součástí našeho ústavního pořádku, a lze jej omezit pouze na základě zákona. Soud má za to, že jde nejen o regulativ neodůvodněný, ale také nepřipustně či příliš zasahující do vlastnického práva navrhovatelů. Předmětnou regulaci územním plánem proto zrušil.

92. Ve svém vyjádření odpůrce k sousloví „občasný pobyt“ uvedl, že toto sousloví bylo použito jako kontradikce sousloví „trvalý pobyt“, přičemž jím chce bránit narušení stávajícího způsobu využívání území určeného k rekreaci. Pokud odpůrce v této souvislosti odkázal na obsáhlé odůvodnění na straně 56 ÚP, pak mimo popis území a požadavku na posílení krajinného charakteru území se zde žádné odůvodnění zvoleného časového regulativu nenachází. Lze potvrdit, že zahrádkaření je specifickým způsobem relaxace v území, přičemž tuto činnost (zahrádkaření/relaxace) nelze časově omezovat, zvláště tehdy, je-li vykonávána na vlastních pozemcích (zahrádkách). Časové omezení využívání vlastních pozemků nelze porovnávat s jinými regulacemi, jež např. obsahují míru využití území v podobě indexu zastavěné plochy nebo přípustné výšky zástavby. Vlastnické právo trvá stále a lze jej omezit či vyvlastnit pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Časové omezení využívání vlastních pozemků zvoleným regulativem „občasný pobyt“ je nepřipustným regulativem, jež nepřijatelně zasahuje do výkonu vlastnického práva a omezuje jej, a to i přesto, má-li být nyní dle odpůrce tato regulace využita k zabránění další urbanizace tohoto území a snaze o zajištění trvalého bydlení.
93. Zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a na základě zákona.
94. Výše uvedené závěry vyplývají také z recentní judikatury správních soudů. Jak již bylo výše uvedeno, územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území a v tom smyslu může představovat zásah do vlastnického práva, kdy dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle ÚP. Zásahy do vlastnického práva však musí mít zásadně výjimečnou povahu. Obdobně se vyjádřil k těmto zásahům také NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, v němž mimo jiné uvedl, že *„musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a důvodů opřených o zákonné cíle, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“*
95. Územní plán je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území. V této souvislosti NSS v posledně citovaném rozhodnutí dále uvedl, že *„vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že v další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným*

okolnostem. “Přípustnost zásahu do vlastnického práva je u územního plánu dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem, a také splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu. Těmito zásadami se musí řídit veškerá omezení vlastnických práv vyplývajících z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný zásah.

96. Výše uvedené zásady nebyly v posuzované věci dodrženy. Pořizovatel dostatečně nevyhodnotil kritérium vhodnosti (zda způsob regulace umožňuje dosáhnout sledovaný cíl – zamezení urbanizace), dále kritérium potřebnosti, zda způsob regulace ploch a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda nelze tohoto cíle dosáhnout jiným legislativním prostředkem) a ani kritérium proporcionality v užším slova smyslu nebylo zkoumáno, zda je následek provedené regulace úměrný sledovanému cíli. Takové úvahy pořizovatele (ani žádné další ke zvolené regulaci) nebyly v opatření obecné povahy provedeny. Kritérium minimalizace zásahů do vlastnického práva navrhovatelů ani kritérium vhodnosti či potřebnosti zvoleného řešení pro dotčené plochy nebyly v posuzované věci dodrženy. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů zvolenou regulací nebyl řádně zdůvodněn (nebyl respektován princip subsidiarity, minimalizace a proporcionality) a ochrana soukromého zájmu navrhovatelů v dotčené ploše nebyla poskytnuta.
97. Územní plánování je nástrojem obecným. Územní plán se má zabývat koncepcí využití dotčeného území jen v obecné míře a budoucí konkrétní využití území pouze předpokládá. Územní plán proto nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu rozhodnutí, kde bude teprve podrobně řešeno možné využití území (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Z tohoto pohledu se pak jeví časová regulace využívání území „občasným pobytem“, jak ji stanovil předmětný územní plán pro plochu FI, jako příliš detailní prvek, který do územního plánu nepatří.
98. Shora uvedené lze vztáhnout i na další regulativ přípustného využití území v plochách FI, jenž neodůvodněně a nepřiměřeně zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů. V tomto přípustném využití dochází především k regulaci zastavitelnosti plochy, a to tak, že jsou přípustné jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (t. j. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí. Je třeba zde vzít v úvahu, že dosud dle regulace předchozím územním plánem z roku 1997 tyto plochy (v nichž se nachází pozemky navrhovatelů) sloužily k celoroční individuální a skupinové rekreaci. Přípustné využití pak bylo omezeno pouze stavebním zákonem (např. dle § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona podléhají ohlášení stavebnímu úřadu stavby pro rodinnou rekreaci do 150 m² celkové zastavitelné plochy). Nyní přezkoumávaným ÚP dochází k radikálnímu snížení možné zastavitelnosti plochy jen na 12 m². To je regulace zjevně nepřiměřená s ohledem na stávající charakter území a jeho využívání. Pro úplnost představy charakteru předmětného území a dosavadní zástavby soud například z územního rozhodnutí o umístění stavby č. 8/2013, vydaného dne 6. 2. 2013 Městským úřadem Šlapanice, ověřil, že tímto rozhodnutím bylo povoleno umístění chaty na pozemku navrhovatelů o zastavěné ploše 25 m² s tím, že půjde o jednopodlažní objekt s podkrovím pro individuální rekreaci s odstavným stáním 3,5 m x 5,5 m, a také připojenou terasou o celkové ploše 23 m². Z uvedeného porovnání vyplývá, že regulace novým územním plánem na zastavitelnost plochy maximálně do 12 m² je nepřiměřeně přísná a v podstatě nereálná, ale také ničím

nezdůvodněná. Do takové kůlny o 12 m² se sotva vejde nářadí potřebné k celodenní práci na zahradě (žebříky, lopaty, hrábě, travní sekačka, vrtačky, konve atp.) a zařízení pro samotnou rekreaci (stůl, židle, lehátka, slunečníky atp.). Nehledě na to, že pro takovou celodenní práci na zahradě (obdělávání půdy, zastřihávání stromů a rostlin, zalévání, sázení a přesazování zeleně, sklizeň výpěstků, úklid spadaneho listí atp.) je potřebné mít také kvalitní zázemí, kam se mohou navrhovatelé schovat před sluncem nebo nepříznivým počasím a kde by si mohli v průběhu práce na zahradě odpočinout. Těmto požadavkům souvisejícím s individuální rekreací na pozemcích razantní omezení zastavitelnosti plochy na 12 m² neodpovídá. Dochází-li k tak významnému omezení zastavitelnosti na pouhých 12 m², aniž by z územního plánu nebo s ním související dokumentace vyplýval pro to legitimní důvod, jedná se o stanovení zjevně nepřiměřeného regulativu, který porušuje zásadu minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatelů a rovněž zásadu subsidiarity takového zásahu. Jak již bylo výše uvedeno, pořizovatel může v územním plánu do určité míry omezit zastavitelnost plochy, avšak může tak učinit jen v nezbytně nutné míře a svůj závěr musí řádně odůvodnit. K tomu však v posuzované věci nedošlo. Z odůvodnění územního plánu ani z odůvodnění rozhodnutí o námitkách takové zdůvodnění radikálního omezení míry zastavitelnosti pozemků vůbec nevyplývá. K omezení zastavitelnosti pozemků došlo bez legitimního důvodu uvedeného v územně plánovací dokumentaci, protože jde o regulativ nepřiměřený a nezákonný. V této části je nezákonný také územní plán, protože jej v této části soud zrušil.

Plochy Zvláštního využívání zemědělské půdy – zahrádky – FI byly zvolenými regulativy („občasný pobyt“ a zastavitelnost max. do 12 m²) nepřiměřeně přeregulovány, a to i přesto, že mají sloužit z povahy své definice pro individuální rekreaci (např. pohybem). V případě kombinace požitých omezení zastavitelnosti vhodnou stavbou a časového omezení pobytu na pozemcích si lze těžko představit praktické užívání pozemků k povolené rekreaci. Cílem je spíše vlastníky odradit od užívání pozemků, včetně jejich udržování.

VIII. Závěr a náklady řízení

99. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy jako důvodný, a to v části týkající se stanovení regulativů „občasný pobyt“ a „přípustného využití: jednotlivé stavby s 1 NP do 12 m² zastavěné plochy sloužící hlavnímu účelu využití zahrad (tj. kůlny, sklepy, zahradní altány a pergoly, zařízení pro drobný domácí chov zvířat), oplocení, podzemní vedení inženýrských sítí“ v textové části ÚP označené jako F.2.12 ZVLÁŠTNÍ VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY – ZAHRÁDKY – FI, protože v tomto rozsahu napadený ÚP výrokem I. tohoto rozsudku zrušil podle § 101d odst. 2 věty první s.ř.s. dnem právní moci tohoto rozsudku. Nedůvodným soud shledal návrh v části týkající se pozemků navrhovatelů p. č. XA, XB a XC, zapsaných na LV č. XD v k. ú. X, jež byly zařazeny do plochy s funkčním využitím území jako plochy přírodní N. Proto jej v tomto rozsahu výrokem II zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s.
100. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé měli ve věci částečný úspěch ve výši ½, a částečně úspěšnému odpůrci náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a ani je nepožadoval, soud uložil podle § 60 odst. 1 s.ř.s. výrokem III tohoto rozsudku odpůrci zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení v celkové výši 20 911,50 Kč do 30 dnů

od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich právního zástupce Mgr. Antonína Zralého. Soud vzal v úvahu, že se jednalo o zastupování dvou navrhovatelů. Za účelně vynaložené náklady vzal krajský soud zaplacené soudní poplatky za podání návrhu v celkové výši 10 000 Kč. Druhou částí náhrady nákladů řízení je mimosmluvní odměna advokáta Mgr. Antonína Zralého včetně jeho hotových výdajů. Soud tedy přiznal zástupci navrhovatelů mimosmluvní odměnu za 5 úkonů právní služby (převzetí a příprava věci, sepis návrhu, sepis repliky a dvakrát účast na ústním jednání soudu dne 13. 10. 2023 v časovém rozmezí 10 h až 12:20 h, za každé započaté 2 hodiny) vše podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 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). Jde ovšem o společné úkony při zastupování 2 navrhovatelů. Proto zástupci za každou takto zastupovanou osobu náleží mimosmluvní odměna snižena o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Na jeden společný úkon právní služby tak připadá 4 960 Kč, na pět úkonů právní služby pak 24 800 Kč. K tomu je třeba připočítat 300 Kč za každý společný úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 1 500 Kč. Jelikož advokát navrhovatelů doložil, že je plátcem DPH, zvyšuje se základní částka odměny a náhrady hotových výdajů zástupce o DPH 21 % (o částku 5 523 Kč). V součtu náklady na právní zastoupení navrhovatelů činí 31 823 Kč. Po připočtení uhrazených soudních poplatků ve výši 10 000 Kč dosáhly celkové náklady řízení částky 41 823 Kč, pročež polovina z těchto nákladů činí částku 20 911,50 Kč, kterou je povinen odpůrce zaplatit navrhovatelům k rukám jejich právního zástupce.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 13. října 2023

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu

