



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Kateřiny Mrázové, ve věci

navrhovatelky:

A. K.

zastoupená zmocněncem A. K.

proti

odpůrci:

město Šlapanice

sídlem Masarykovo náměstí 100/7, 664 51 Šlapanice

zastoupeno advokátem Mgr. Ing. Janem Bahýlem

sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

za účasti:

T. H.

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu města Šlapanice, vydaného dne 15. 6. 2022, které nabylo účinnosti dne 13. 8. 2022 v části, kterou byla vymezena plocha č. 967 označená jako Z – Zeleň městská,

takto:

- I. Územní plán města Šlapanice vydaný dne 15. 6. 2022, který nabyl účinnosti dne 13. 8. 2022, **se ruší** v části, kterou byla vymezena plocha č. 967 označená jako Z – Zeleň městská.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce jako náhradu nákladů řízení částku 5 000 Kč k rukám jejího zástupce A. K., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

I. Vymezení věci

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 15. 6. 2022 opatření obecné povahy – Územní plán Šlapanice (dále jen „ÚP“), které nabylo účinnosti dne 13. 8. 2022. Navrhovatelka se návrhem doručeným soudu dne 10. 8. 2023 domáhala zrušení tohoto ÚP v části, kterou byla vymezena plocha č. 967 označená jako Z – Zeleň městská.

II. Návrh

2. Navrhovatelka uvedla, že její aktivní legitimace je dána s ohledem na to, že je vlastnící pozemku parc. č. XA, zapsaného na LV č. XB v k. ú. Š. ÚP nově vymezil plochu Z č. 967 (městská zeleň), přičemž uvedený pozemek navrhovatelky se v této ploše nachází. Tím byla navrhovatelka dotčena na svém právu vlastnit majetek. V předchozím ÚP i dříve byl pozemek navrhovatelky součástí funkční plochy R – plocha pro sport a rekreaci, v důsledku čehož navrhovatelka začala s přípravou realizace sportovně rekreačního centra s turistickým ubytováním, čímž hodlala pozemek ve svém vlastnictví zhodnotit. Změnou funkčního využití plochy tak došlo ke zkrácení jejího vlastnického práva, neboť nový ÚP jí znemožňuje pokračovat v realizaci jejího již započatého projektu. Hlavní účel využití plochy Z je definován jako pozemky veřejně přístupné udržované zeleně, zejména parkově upravené, převážně pro krátkodobý odpočinek a relaxaci; stavby a zařízení, které slouží výhradně vymezenému účelu využití. Navrhovatelce tak bylo znemožněno svůj pozemek zhodnotit, došlo k potlačení soukromého zájmu na úkor veřejného, např. již jen tím, že nově musí být její pozemek veřejně přístupný.
3. Navrhovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadené části ÚP. Odpůrce se v odůvodnění textové části, při vypořádání námitek ani jinde nevypořádal s existující územní studií veřejného prostranství nábřeží Říčky, schválené 12. 7. 2021, kterou sám zařadil do přehledu současné platné územně plánovací dokumentace obce. Z ní mimo jiné vyplývá, že ÚP reflektuje všechny zhotoviteli známé záměry v řešeném území a soukromé vlastnictví, přičemž v některých případech záměrně přichází do rozporu se soukromým vlastnictvím pozemků z důvodu poukázání na možné důležité koncepční principy.
4. Přibližně polovina pozemku navrhovatelky je řešena v kapitole 02 Sportoviště na str. 20 územní studie tak, že spadá do rozvojové plochy sportoviště, k čemuž územní studie uvádí, že pozitivní vlastností sportovišť je jejich kompaktnost. Možný rozvoj sportovišť by se měl koncentrovat do blízkosti současných tak, aby se sportoviště mohla vzájemně podporovat a doplňovat. Vhodným postupem může být i otevření areálů směrem k Říčce, kolem které probíhá cyklotrasa a projíždí potenciální návštěvníci. Toto otevření povede i k větší kultivaci břehů. Navrhovatelka si je vědoma povahy územní studie, nejedná se o závaznou územně plánovací dokumentaci. Je však nutno přihlédnout k tomu, že dle judikatury NSS (rozsudek ze dne 27. 9. 2016, č.j. 3 As 263/2015-38 a ze dne 23. 11. 2017, č.j. 1 As 299/2016-59) pokud je územní studie uložena v evidenci územně plánovací činnosti, představuje nepominutelný podklad a lze se od ní odchýlit jen s náležitým odůvodněním. Tak tomu v předmětné věci nebylo, ač územní studie existovala a navrhovala dotčené území ponechat jako rozvojovou plochu sportoviště, jak tomu bylo v přechozím ÚP.

5. Důvod nepřezkoumatelnosti spočívá i v nevypořádání námítky navrhovatelky ohledně zkrácení jejího vlastnického práva na úkor veřejného zájmu. Z judikatury vyplývá, že soudy mohou posoudit proporcionalitu řešení na základě námítky vznesené v rámci pořizování ÚP. Navrhovatelka dotčení na vlastnickém právu jasně namítala (námitka č. 122). Odpůrce se s námitkou vypořádal stručně pouze tak, že se dotčený pozemek z 90% nachází v záplavovém pásmu Q100 a tudíž je zde jakákoliv zástavba nevhodná. Neuvedl žádné další úvahy zabývající se proporcionalitou přijatého řešení ve vztahu k omezení vlastnického práva navrhovatelky. Částečné vyhovění námítce spočívající v zařazení dotčeného pozemku do plochy Z – městská zeleň namísto původně plánovaného zařazení do plochy F – zemědělské využití je s ohledem na stavební záměr navrhovatelky pouze iluzorní. Odůvodnění existencí záplavového území je nedostatečné, nestojí na objektivních datech a modelech, neboť ze sdělení Povodí Moravy, s.p. ze dne 3. 8. 2020 vyplývá, že záměr navrhovatelky na výstavbu sportovní plochy, ubytovacího zařízení a dalších objektů lze realizovat navzdory záplavovému území. Pokud by zde existovalo nějaké nebezpečí, jistě by správce povodí kladné stanovisko nevydal.
6. Dle navrhovatelky došlo k porušení principu legitimního očekávání. Byť je navrhovatelce známo, že je NSS k aplikaci legitimního očekávání zdrženlivý, v případech, jako je tento, kdy došlo k podstatnému pochybení, které se negativně promítlo do veřejných subjektivních práv navrhovatelky, je aplikace této zásady na místě (rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2010, č.j. 6 Ads 88/2006-27). V předmětném případě existují podklady zakládající oprávněnou důvěru navrhovatelky. Jednak jde o územní studii, jednak především o závazné stanovisko územního plánování k záměru „sportovně rekreační centrum s turistickým ubytováním, sídlo Headis CZ, z.s., Šlapanice u Brna“ ze dne 16. 3. 2022, dle něhož je záměr přípustný. Stavebníkem a žadatelem o vydání závazného stanoviska je syn navrhovatelky A. K. Fakt, že závazné stanovisko bylo vydáno za účinnosti předchozího ÚP, nemůže nic změnit na tom, že tímto závazným stanoviskem společně s územní studií byla založena oprávněná důvěra navrhovatelky k budoucí realizaci záměru. Navrhovatelka již učinila kroky směřující k započetí realizace záměru, neboť dne 24. 9. 2021 uzavřela smlouvu o připojení pozemku parc. č. XA k distribuční soustavě z napěťové hladiny nízkého napětí, dne 30. 8. 2021 podala u odpůrce žádost o uzavření smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení pozemkové služebnosti pro zřízení sjezdu a vjezdu pro objekt na pozemku parc. č. XA a žádost o uzavření smlouvy o smlouvě budoucího zřízení služebnosti inženýrské sítě pro přípojku vody, elektřiny a plynu. Rada obce schválila smlouvu ohledně inženýrských sítí, ale neschválila smlouvu ohledně vjezdu a sjezdu.
7. Navrhovatelka je toho názoru, že na věc nelze aplikovat rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, ze kterého vyplývá, že ponechání statutu quo, aniž by došlo k podstatné změně, nemůže být neproporcionální. Zároveň je zde uvedeno, že na zařazení pozemku do určité kategorie podle představ jejího vlastníka není právní nárok. V případě navrhovatelky status quo ponechán nebyl. V předchozím plánu byl dotčený pozemek zařazen v ploše R – zóna sportu a rekreace, určená pro hromadnou rekreaci, sport, zábavu a soustředěné formy rekreačního bydlení a ubytování. Jedná se zejména o sportovní a zábavní komplexy, sportoviště organizované tělovýchovy, rekreační střediska. Přípustné v tomto území byly areály s převažujícím podílem zastavění objekty, sportovišti, komunikacemi apod., doprovodné služby pro sportovní a rekreační zařízení (např. stravovací zařízení, služební byty, maloobchodní provozovny, parkoviště). Výjimečně přípustné mohly být administrativní budovy a služby

nevýrobního charakteru. Navrhovatelka v průběhu přijímání ÚP, zejména v rámci námitek, konstantně usilovala o zařazení svého pozemku do plochy CS – sport a pohybové aktivity, jejíž hlavní účel je obdobný s plochou R-zóna sportu a rekreace, vymezené v předchozím územním plánu.

8. V nynějším ÚP je sice v ploše Z podmíněně přípustné využití uveden komerční obchod a služby (např. občerstvení, půjčovny sportovních potřeb apod. nebo zmiňované funkční využití CS-sport a pohybové aktivity), ale toto využití je omezeno stanovenými podmínkami. Podmínkou je, že využití je doplňkem hlavního účelu využití; minimalizace jejich plošného a prostorového střetu s pozemky vzrostlé zeleně a negativního vlivu na funkčnost plochy, vyplývající z hlavního využití. Z uvedeného je zřejmé, že stavební záměr je zařazením pozemku do plochy Z-městská zeleň značně omezen, ne-li znemožněn. Jde tedy o podstatnou změnu funkčního využití plochy. Dle navrhovatelky se tak nemohou uplatnit ani závěry rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2011, č.j. 1 Ao 2/2011-17, dle kterého vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.

III. Vyjádření OZNŘ

9. T. H., vlastník pozemku p.č. XC k. ú. X uvedl, že se ztotožňuje s argumentací navrhovatelky, neboť její námítka vznesené v průběhu řízení byly shodné s jeho námitkami. Napadená část ÚP zasahuje do jeho vlastnických práv podobně, jako je to u navrhovatelky. Dne 20. 5. vydal Městský úřad Šlapanice závazné stanovisko k povolení záměru stavby, v němž mu udělil souhlas ke stavbě v záplavových územích „Sportovní a rekreační zařízení ve Šlapanicích. Toto stanovisko je v současné době platné. Dne 17. 5. 2022 vydalo Povodí Moravy, s.p. jako správce povodí stanovisko, podle něhož je uvedený stavební záměr možný. Z uvedených důvodů tedy navrhuje, aby soud návrhu vyhověl.

IV. Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce navrhl, aby soud podaný návrh zamítl. Z hlediska procesního souhlasí s tvrzeními navrhovatelky ohledně věcné a místní příslušnosti soudu a nerozporuje ani aktivní procesní legitimaci navrhovatelky. Napadený územní plán však není nepřezkoumatelný, jeho urbanistická východiska jsou jasně stanovena, není nepřezkoumatelný ani z hlediska vypořádání námitek a připomínek.
11. Je pravdou, že napadený ÚP reguluje pozemek navrhovatelky parc. č. XA, v k. ú. X odlišně od předchozího ÚP. Není ale povinností pořizovatele v novém územním plánu zachovávat dosavadní způsob regulace území, naopak lpěním na předchozí regulaci by v zásadě nedávalo smysl pořizovat nové územní plány. Odpůrce sice vnímá hodnotu zachování regulace dotčeného území jako významnou, ale vztahuje tuto hodnotu zejména k již zastavěnému území a jeho ochraně před negativními vlivy, které by mohly mít významný vliv na obyvatelstvo a lidské zdraví, jakož i na území, které oplývá významnými přírodními hodnotami.

12. Předmětné území není doposud zastavěné, ač navrhovatelka tvrdí, že dle předchozího územního plánu bylo významně více zastavitelné a ani neoplývá významnými přírodními hodnotami, které by bylo nezbytné ochránit úplným zákazem zástavby. Odpůrce omezení zastavitelnosti dotčené nemovitosti sice učinil, ovšem ne překvapivě. Stalo se to po dlouhém období přípravy nového územního plánu, způsobem stavebním zákonem předvídaným, na podkladě urbanistické koncepce, kterou v celém územním plánu významně zredukoval množství a rozsah zastavitelných ploch, které nebyly po řadu let stavebně využité.
13. Tvrzení navrhovatelky, že odpůrce nerespektuje vlastní územní studii „Územní studie veřejného prostranství nábřeží Říčka“, je zavádějící. Územní studie není pro územní plán podle stavebního zákona závazná, je pouze jedním z územně plánovacích podkladů. V případě navrhovatelky domnělý rozpor s územní studií odpůrce vidí v tom, že územní studie počítá na menší části dotčené nemovitosti navrhovatelky s rozvojovou plochou sportoviště, jejím rozpůlením chodníkem se stromořadím a z větší části s jejím zachováním v ploše zemědělské, zatímco odpůrce celý dotčený pozemek navrhovatelky zařadil do plochy městské zeleně. Není tedy pravdou, že by územní studie celý dotčený pozemek navrhovatelky řadila do plochy pro sportovní využití. Řadí tam jeho menší část a dále na něj fakticky vymezuje koridor veřejně prospěšné dopravní infrastruktury, pás zeleně a větší část ponechává stávajícímu skutečnému využití, tj. zemědělství.
14. K tvrzení, že od územní studie se lze odchýlit pouze v odůvodněných případech, na něž poukazuje ve vztahu ke komentářové literatuře navrhovatelka, odpůrce uvádí, že se jedná o územní studie sloužící k rozhodování v území v navazujících řízeních, tj. při umísťování staveb a zařízení. U územních studií směřujících ke změně územně plánovací dokumentace je samozřejmě žádoucí z nich vycházet, ale není možné přitom abstrahovat od procesu pořizování, v němž je možné dojít k až zcela jiným řešením, a to nejenom na podkladě podnětů dotčených orgánů, veřejnosti, vlastníků či územní samosprávy, ale i s přihlédnutím k tomu, jakými nástroji je konkrétní územně plánovací dokumentace zpracována, tj. jak popisuje území, resp. které z nástrojů územního plánování využívá a v jakém rozsahu.
15. V projednávaném případě se základní spor mezi navrhovatelkou a odpůrcem odehrává v tom, jak navrhovatelka vnímá odpůrcem zvolenou regulaci v podobě plochy městské zeleně – Z, resp. zda je či není pro navrhovatelku dotčená nemovitost dostatečně zastavitelná. Zatímco odpůrce na jižním okraji urbanizovaného území, podél významného krajinného prvku Říčky, přechod do krajiny směřuje k omezení stavebního využití a pro danou plochu č.967 vidí hlavní využití v podobě veřejně přístupné zeleně převážně pro krátkodobý odpočinek a relaxaci, jejíž součástí jsou stavby a zařízení sloužící tomuto účelu, navrhovatelka s takovým využitím nesouhlasí. Regulativ městské zeleně zvolený odpůrcem umožňuje realizaci staveb a zařízení, které by sloužily krátkodobému odpočinku a relaxaci, přičemž se bude nepochybně jednat i o stavby a zařízení pro sport, jako například outdoorové posilovny, dětská hřiště apod. jako například je tomu v městských parcích v Brně v Lužánkách či Björnsenově sadě. V předmětné ploše č. 967 jsou dále podmíněně přípustné stavby i plochy sportu a pohybové aktivity (jako u ploch CS), za podmínky jejich doplňkového využití k hlavnímu účelu využití a minimalizace plošného a prostorového střetu s pozemky vzrostlé zeleně a zachování vhodného prostorového uspořádání plochy z hlediska hlavního účelu využití. Plochu městské zeleně nelze rigidně vnímat jako plochu bez zástavby, není zde ovšem smyslem a účelem realizovat stavby a zařízení např. sportovní

rekreačního centra s turistickým ubytováním, což je záměr, se kterým se navrhovatelka na odpůrce obrátila v průběhu pořizování územního plánu. Navrhovatelka měla za doby účinnosti dřívějšího územního plánu dostatek času na to, aby zrealizovala svůj záměr v podobě sportovně rekreačního centra s turistickým ubytováním, proč svůj záměr dosud nezrealizovala, odpůrci není známo.

16. Pokud se týká sdělení Povodí Moravy, s.p. k záměru sportovně rekreačního centra s turistickým ubytováním, pro rozhodování odpůrce o omezení zastavitelnosti dotčené nemovitosti uvedené nemá význam. Nikterak nemění podklady, v nichž je vymezené záplavové území na hladině Q100. Státní podniky povodí nejsou vodoprávními orgány, tj. dotčeným orgánem státní správy na úseku ochrany před povodněmi. Sdělení státního podniku není dostatečným podkladem ani do navazujících řízení o umístění stavby. Z hlediska závazného opatření obecné povahy v podobě Plánu pro zvládání povodňových rizik v povodí Dunaje je pro odpůrce podstatné, aby omezil povodňové ohrožení tím, že v území, které je dotčeno rozsahem povodně Q100 omezí plochy, v nichž může dojít k ohrožení. V citovaném opatření obecné povahy je k tomu následující tabulka ze str. 38 dostupné např. zde <http://pop.pmo.cz/cz/stranka/plany-povodnovych-rizik-2021-2027/>.
17. Plocha veřejné zeleně v ploše dotčené rozsahem povodně Q100, je vymezena správně, neboť pro tuto plochu, t.č. bez protipovodňových opatření, je přijatelné i vysoké povodňové ohrožení. V těchto plochách se zpravidla nenachází stavby a zařízení pro bydlení či jiné stavby a zařízení, jejichž ohrožení by bylo spojené s vysokým rizikem ztrát na životech a majetku. Územní plánování ale nenahrazuje navazující řízení a umísťování jednotlivých staveb může probíhat způsobem, který tyto konkrétní stavby a zařízení ochrání před povodní vytvořením „ostrovů“, to však není úkolem územního plánování. V projednávaném případě odpůrce postupoval koncepčně, s ohledem na 90% zásah dotčené nemovitosti hladinou Q100 učinil plochu nad ní omezeně zastavitelnou, zejména odstranil ohrožení lidí v podobě možnosti realizace staveb pro jejich ubytování či bydlení.
18. Dotčená nemovitost navrhovatelky a také osoby zúčastněné na řízení p. H. se nacházela v ploše umožňující hromadnou rekreaci a soustředěné formy rekreačního bydlení a ubytování po řadu let. Regulace obsažená v předchozím územním plánu se na ploše dnes označené č. 967 zjevně neosvědčila, neboť k využití jejího potenciálu coby zastavitelné plochy po dobu více než 5 let nedošlo a dodnes slouží zemědělství. Součástí koncepce nového územního plánu po vyhodnocení potřeb a potenciálu rozvoje města je z hlediska koncepce rekreace rozhodnutím odpůrce, viz odůvodnění na str. 83 kapitola C.5.8 Rekreace. Na území města nevymezuje plochy pro rekreační aktivity, neboť podstatnou podmínkou pro vymezování nových ploch rekreace je dostatečný rozsah a kvalita rekreačního zázemí.
19. Odpůrce má za to, že v rozhodnutí o námitce navrhovatelky, osoby zúčastněné na tomto soudním řízení a dále o námitce syna navrhovatelky k opakovanému veřejnému projednání A. K. (Číslo námítky 17 bod 4) podrobně popisuje jaké důvody ho dovedly k regulaci zvolené v ploše č. 967. Mimo vše shora uvedené odpůrce v posledně uvedené námitce doplnil, že omezením potenciálu ubytování v předmětné ploše zcela logicky omezil i zdroj a cíl individuální automobilové dopravy a umožnil nábreží Říčky zachovat k procházkám obyvatel, v souladu s principy rekreace, viz odůvodnění na str. 83 kapitola C.5.8 Rekreace.

20. Stran domnělého porušení principu legitimního očekávání se odpůrce neztotožňuje s názorem navrhovatelky. Judikatura správních soudů je dlouhodobě stabilní v tom, že žádný vlastník nemovitosti v regulovaném území nemá právní nárok na to, aby jeho nemovitost byla součástí plochy s rozdílným způsobem využití, která nejvíce konvenuje jeho zájmům, resp. aby jeho nemovitost byla veřejnoprávně regulována právě a pouze dle jeho představ. Navrhovatelka ve svém konstruktu legitimního očekávání zcela abstrahuje od relevantní právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně a zákoně o obcích. Ve stavebním zákoně je obci uložena povinnost cílit na udržitelný rozvoj území cestou zjišťování a posuzování stavu území a prověřování a posuzování potřeb změn v území, tedy povinnost udržovat územní plán a územně plánovací podklady aktuální. Odpůrce s ohledem na dlouhodobé nevyužití zastavitelných ploch nemohl v případě nemovitosti navrhovatelky dospět při přípravě 2. návrhu ÚP k jinému závěru, než že navrhovatelka dotčenou nemovitost nevyužívá a její rozvojový potenciál s ohledem na popsání veřejné zájmy není důvodné zachovat.
21. Žádný z podkladů, které navrhovatelka soudu a dříve odpůrci předložila, nebyl relevantní pro to, aby o něm mohlo být vedeno řízení o umístění hlavní stavby záměru spolku syna navrhovatelky „Sportovní rekreační centrum s turistickým ubytováním, sídlo Headis CZ, z.s.“ a odpůrci není známo, že by někdo takové řízení zahájil. Umístění technické sítě stávající územní plán umožňuje, proto neměl důvod takovou smlouvu neuzavřít. Zcela jiná situace nastala v případě snahy navrhovatelky o schválení smlouvy budoucí o zřízení pozemkové služebnosti pro sjezd a vjezd pro objekt na dotčeném pozemku, neboť objekt se zcela vymykal koncepci představené odpůrcem ve 2. návrhu územního plánu.
22. Příčinná souvislost, na níž navrhovatelka odkazuje, je z pohledu odpůrce limitována tím, že aktivita navrhovatelky vyvstala teprve po představení 2. návrhu územního plánu a odpůrce této snaze nebránil v rozsahu, který v novém územním plánu nadále povoluje. Dovožovat legitimní očekávání na straně navrhovatelky o možnosti umístění stavebního záměru obsahujícího prakticky 12 bytových jednotek je podle názoru odpůrce mylné. Odpůrce podaný návrh vnímá jako pokus o zásah do jeho práva na samosprávu s tím, že důvodem je zklamané očekávání na straně navrhovatelky, která se domnívá, že odpůrce má povinnost vymezit nad dotčenou nemovitostí plochu s funkčním využitím, které si navrhovatelka přeje, a to bez ohledu na objektivní stav jiných veřejných zájmů v území a bez ohledu na průběh projednání návrhu územního plánu, tj. i potřebnosti takové plochy.
23. Při změně urbanistické koncepce vycházel odpůrce z potřeby významné redukce zastavitelných ploch v území. Zastavitelná plocha, jejíž součástí byla dotčená nemovitost navrhovatelky, nebyla po dlouhou řadu let k výstavbě využita a dodnes je využívána pro zemědělství. Z tohoto pohledu odpůrce sice omezil navrhovatelku v potenciálu využití její nemovitosti, ale stále se jedná o zásah pouze potenciálního využití a svým rozsahem, jak odpůrce popsal, odůvodněný a uměřený.

V. Řízení před krajským soudem

24. Ve věci proběhlo dne 8. 11. 2023 na žádost navrhovatelky ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
25. Navrhovatelka setrvala na podaném návrhu. Doplnila, že pokud se týká záplavové zóny, tato je prakticky na celém území kolem potoka Říčka. Zasahuje i do areálu, který město

koupilo a bude ho rekonstruovat. Je i v místě před tenisovou halou, kde je postavených 10 rodinných domů, v záplavové zóně je postavena i tenisová hala. Záplavová zóna nemá žádný vliv na to, že by se na daném území nemohlo stavět. Pozemek navrhovatelky je v této zóně pouze z poloviny. Územní plán byl schválen 11 hlasy z 21, tedy těsnou většinou. Obsahuje spoustu dalších nedostatků, které nejsou předmětem řízení. Územní plán je diskriminační nejen vůči navrhovatelce.

26. Ani stanovisko odpůrce se od podání vyjádření k návrhu nezměnilo. Odpůrce odkázal na písemné vyjádření, poukázal na to, že obdobnou situaci, kdy došlo změnou územního plánu ke změně pozemku určeného k zástavbě na jiný druh pozemku, zdejší soud již řešil a takový postup aproboval. Odpůrce v územním plánu celkově redukoval potenciální zástavbu, aby byla přiměřená ostatním plochám. Podle povodňových map je oblast, kde leží předmětná plocha, zasažena vysokým stupněm povodňového ohrožení. Navíc sportovní plocha je nyní dostačující. Územní plánování je tu od toho, aby zasahovalo do vlastnických práv. Je dlouhodobě judikováno, že není možné, aby navrhovatelce bylo přiřčeno přesně takové vymezení ploch využití, jaké požaduje. Pokud obec naznačila, že v daném území (místě) je potřeba plocha městské zeleně, ničemu nevádí, že skutečně dochází k omezení vlastnických práv tak, že pozemek navrhovatelky bude zpřístupněn veřejnosti. Nyní je to dle faktického využití zemědělský pozemek, přičemž zde není omezení vstupovat. Nový územní plán tedy toto nezměnil. Pozemek je nadále možné využívat jako zemědělský. Je to nabídka vlastníku pozemku, aby realizoval to, co je v městské zeleni možné, není to nutné. Územní plán to nenařizuje. Nedojde k většímu zpřístupnění pozemku, než je dnes.
27. Pokud se týká záplavového území, sport a hromadná rekreace by ve vysokém riziku ohrožení být realizovány neměly. Plochy veřejné zeleně nejsou plochy v riziku při žádném ohrožení. Územní plán naplňuje to, co mu ukládá další opatření obecné povahy – plán povodňových rizik Povodí Dunaje. Odpůrce je s ohledem na to, že městem teče Říčka, která je zdrojem povodňového ohrožení, povinen činit protipovodňová opatření, tedy vytvářet podmínky pro jejich uskutečňování na území, které je stabilizované se zástavbou. Bylo by iracionální, aby město vytvářelo další plochy, které by byly povodně ohroženy, než vyřeší plochy stávající, které jsou ohrožené. Po dobu platnosti přechodního územního plánu zde byla dostatečně dlouhá doba na zrealizování stavby plánované navrhovatelkou a jejím zástupcem. Proč by tedy nemohl nový územní plán po dvou generacích, kdy se na pozemku nestavělo, plochu změnit a nemohl zrušit její zastavitelnost v rozsahu, ve kterém ji nechce v daném území s ohledem na to, že je v záplavovém území a možnost výstavby 12 bytů není žádoucí. Plocha zeleně vymezená v územním plánu umožňuje plochy sportu a pohybové aktivity. Nejedná se o to, že by městská zeleň byla absolutně nezastavitelná, pouze zde není možnost realizace ubytování. Není důvod, aby se v záplavovém území stavělo. V tomto místě není potřeba dalšího bydlení. Nejdůležitějším důvodem je řeka a zredukování ploch pro bydlení. Sportoviště je možné bez bydlení realizovat.
28. Soud doplnil dokazování listinnými důkazy předloženými navrhovatelkou – vyjádření Povodí Moravy, Sdělení města Šlapanice, Závazné stanovisko orgánu územního plánování, potvrzení EGD, přehled současně platné územně plánovací dokumentace obce, jejich změna urbanistické územní studie. Dále doplnil dokazování kopiemi map záplavová území, které předložil odpůrce.

29. Odpůrce k provedeným důkazům konstatoval, že Povodí Moravy je státní podnik spravující povodí Moravy, nejedná se o dotčený orgán státní správy. Stanovisko není relevantní ani pro samotné územní řízení, o to méně může stačit pro posouzení z hlediska územního plánování. Umístění 12 bytů, jak plánovala navrhovatelka, je v tomto území však nepřijatelné, neboť jde o území dotčené povodní na hladině Q100. Umístění pobytové rekreace by vedlo k tomu, že by v případě neštěstí byly ohroženy majetky a životy lidí, s čímž by se musel vypořádat integrovaný záchranný systém, a tím by se více zatížil. Aktivita na straně navrhovatelky, popřípadě jejího zástupce nemůže stačit na to, aby odpůrce ponechal danou plochu jako nadále zastavitelnou. Není zde pravomocně umístěna žádná stavba. Odpůrce tak měl diskreci, jakým způsobem s danou plochou naloží. Z hlediska urbanismu nebylo třeba doplňovat žádnou sportovní plochu. Snížily se nároky celého území, neboť se celkově plánuje menší rozvoj. Předmětná plocha není vymezena jako nezastavitelná. V této ploše městské zeleně se mohou odehrávat různé věci, ale nemá zde být bytová funkce.
30. Dále odpůrce uvedl, že navrhovatelce či jejímu zástupci nic nebránilo během platnosti minulého územního plánu získat územní rozhodnutí. Pokud se týká územní studie, tato slouží jako územně plánovací podklad, není to však podklad závazný, je možno se od ní odchýlit. Ani územní studie však navrhovatelce neslibuje to, co požaduje, pozemek by podle jejích představ nebyl zastavitelný a byl by protnutý veřejnou dopravní infrastrukturou doprovázenou výsadbou zeleně. Na straně navrhovatelky nebylo žádné legitimní očekávání. Pokud se v celém územním plánu omezuje zastavitelnost návrhových ploch, týká se to i omezení ploch veřejného vybavení. Velké územní plochy se vracely do zemědělského, případně společného rozhodnutí, kterými mohli do území umístit stavby.

VI. Posouzení věci krajským soudem

31. Krajský soud předně uvádí, že aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu nebyla mezi účastníky sporná. Navrhovatelka vlastní pozemek parc. č. XA v k. ú. X. Nesporné jsou rovněž skutečnosti, že dle předchozího územního plánu byl uvedený pozemek součástí funkční plochy R - zóny sportu a rekreace, která je určena pro hromadnou rekreaci, sport, zábavu a soustředěné formy rekreačního bydlení a ubytování a v návrhu nového územního plánu byl tento pozemek zařazen do plochy F pro zemědělské využití. Na základě námítky navrhovatelky vznesené v prvním projednávání byl pak pozemek zařazen do plochy městské zeleně Z. Navrhovatelka v návrhu uvedla dostatečná tvrzení ohledně dotčení na svých vlastnických právech.
32. Jelikož byl návrh podán osobou aktivně procesně legitimovanou a včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), k přezkoumání napadeného OOP, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
33. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou navrhovatelky, že napadené OOP je ve vztahu k zařazení dotčeného pozemku do plochy Z č. 967 (městská zeleň) nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce se nevypořádal s územní studií veřejného prostranství nábřeží Říčky, kterou sám zařadil do přehledu platné územně plánovací dokumentace obce.
34. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být sehnatelné, z jakého důvodu považuje obec námitku uplatněnou oprávněnou osobou

za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Na základě podané námítky či připomínky je pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Současně však platí, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky by ohrožovaly funkčnost územního plánování, narušily by stabilitu systému územního plánování a právních jistot občanů a znamenaly by nepřípustný zásah do práva na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

35. Napadené OOP sestává jednak z vlastního odůvodnění, které se pohybuje v obecné rovině, a jednak z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které obci umožňuje reagovat na konkrétní námítky dotčených osob. Přezkoumatelnost rozhodnutí o zařazení dotčeného pozemku do plochy Z – městská zeleň je tak nutné hodnotit s ohledem na oba tyto způsoby odůvodnění napadeného OOP.
36. Navrhovatelka vznesla námítky při prvním projednání ÚP, nesouhlasila se zařazením svého pozemku do plochy F pro zemědělské využití. Odpůrce ve vypořádání námítky uvedl, že jí částečně vyhověl, neboť pozemek zařadil do plochy městské zeleně Z, ve které je možné využití pro krátkodobý odpočinek a rekreaci. Jak je však zřejmé z textu námítky, navrhovatelka usilovala o to, aby dosavadní funkční vymezení bylo zachováno. Namítala, že návrh, aby byl pozemek do plochy F pro zemědělské využití není zdůvodněn, není zřejmé, z jakého důvodu byla plocha R nahrazena plochou F. Uvedla, že není pravdou, že by pozemek byl celý v záplavové ploše. Navrhovatelka hodlala svůj pozemek v souladu s funkčním určením, které bylo stanoveno v předchozím ÚP, využít investičně. Požadovala, aby byl pozemek zařazen do plochy CS – sport a pohybové aktivity (které obsahově odpovídá dřívějšímu zařazení) s tím, že budou vhodně doplněny stávající plochy pro sport a pohybové využití v těsném sousedství. Dle názoru soudu tedy nelze konstatovat, že by odpůrce námítky zčásti vyhověl, pokud pozemky převedl do plochy městské zeleně F.
37. Ve vypořádání námítky navrhovatelky odpůrce uvedl, že dle platného územního plánu byl pozemek zařazen v ploše R – zóna sportu a rekreace, která je určena pro hromadnou rekreaci, sport, zábavu a soustředěné formy rekreačního bydlení a ubytování. Pozemek se však z 90 % nachází v záplavovém území, jakákoliv výstavba by zde byla nevhodná vzhledem k tomu se rozhodl zařadit pozemek navrhovatelky do plochy F pro zemědělské využití. Následně změnil toto určení z důvodu, že jde o území, které ze 3 stran nenavazuje na zemědělské pozemky a jeho obhospodařování by tedy bylo ztíženo. Odpůrce tedy rozhodl, že část tohoto pozemku převede do plochy městské zeleně Z, ve které je také možné využití pro krátkodobý odpočinek a relaxaci.
38. V rámci druhého projednání vznesl námítky proti zařazení předmětného pozemku do plochy Z č. 967 syn a zástupce navrhovatelky A. K., požadoval změnu na plochu CS, odpovídající přilehlým plochám v této lokalitě. Odpůrce námítky nevyhověl opět s odkazem na to, že pozemek je zčásti situován v záplavovém území. Změna na plochu městské zeleně je navrhována s ohledem na podporu rekreační funkce, kvůli zachování rekreačního

potenciálu území k procházkám podél toku Říčky, bez zbytné individuální automobilové dopravy a k ochraně pře povodňovým nebezpečím. Stavby by zde bylo nevhodné umísťovat z důvodu možných materiálních škod a ohrožení životů lidí.

39. Navrhovatelce dal soud za pravdu, pokud namítala nepřezkoumatelnost odůvodnění námítky, kterou vznesla. Odpůrce konstatoval, že k úpravě došlo s ohledem na to, že se jedná o záplavové území. To však dle názoru soudu nemůže být hlavním argumentem odpůrce. V záplavovém území bez dalšího nejsou stavby zcela vyloučené, o čemž svědčí i stanovisko Povodí Moravy, s.p. ze dne 3. 8. 2020, které potvrdilo možnost realizovat na pozemku navrhovatelky její stavební záměr – výstavbu sportovní plochy, ubytovacího zařízení, administrativních objektů, služby i přes to, že se jedná o záplavové území. Ve stanovisku bylo uvedeno, že pozemek XA v k. ú. Š. u B., tedy pozemek navrhovatelky, se nachází v záplavovém území VVT Říčka (Zlatý potok) stanoveném v ř. km 0,000 – 19,320 Krajským úřadem jihomoravského kraje ze dne 22. 3. 2010 pod č.j. JMK 158864/2009, mimo aktivní zónu záplavového území. Z hlediska plánování v oblasti vod a z hlediska zájmů hájených zákonem lze s výstavbou na předmětných pozemcích předběžně souhlasit za podmínek, které byly stanoveny. Ze spisové dokumentace nebylo zjištěno, že by navrhovatelka toto stanovisko předložila odpůrci, i když ho měla k dispozici. Soud jím doplnil dokazování na podporu stanoviska, že v záplavovém území nejsou stavby bez dalšího zcela vyloučeny. Pokud odpůrce namítal, že toto stanovisko není směrodatné, neboť jej nevydal vodoprávní úřad, soud konstatuje, že je to sice pravda, ale jde o subjekt, který zná nejlépe vodní poměry v daném území. Rozsah záplavového území stanovuje vodoprávní úřad dle § 66 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách na návrh správce vodního toku.
40. Odpůrce ve vyjádření k návrhu poukázal na vyhodnocení potřeb ploch rekreace v odůvodnění ÚP na str. 83, kapitola C.5.8. s tím, že je zde uvedeno a odůvodněno, že pro vymezení rekreační oblasti v řešeném území nejsou podmínky. Jak vyplývá z textu, důvodem je to, že pro rekreační aktivity by bylo nutno vymezit ucelené území, které umožní vytvořit přiměřené škály rekreačních aktivit, podmínkou je dostatečný rozsah a kvality rekreačního zázemí. Ani toto odůvodnění nemůže ve vztahu k pozemku navrhovatelky obstát. Především se nejedná o nové vymezení rekreační plochy. Rekreační plocha zde byla i dle předchozího ÚP. Navíc v tomto případě plocha navazuje na stávající rekreační plochu, jak je zřejmé z hlavního výkresu urbanistické koncepce a koncepce uspořádání krajiny. Plochy CS – sport a pohybové aktivity přímo sousedí s plochou nyní vymezenou jako Z – zeleň městská, jejíž součástí je pozemek navrhovatelky. Další plocha CS je na druhé straně řeky. V tomto případě by se tedy jednalo ucelené území.
41. Odpůrce se ve vypořádání námitek navrhovatelky nijak nevyjádřil k tomu, že navrhovatelka požadovala stanovení plochy CS, tedy obsahově stejné vymezení, jako tomu bylo v předchozím ÚP a upozorňovala na investiční záměry, které s ohledem na funkční určení dle předchozího ÚP měla. Odpůrce se nevypořádal s námitkou značného omezení vlastnických práv na úkor práva veřejného. Plochu zařadil do městské zeleně, což považoval za částečné vyhovění námitce. Je však zcela zřejmé, že v ploše městské zeleně navrhovatelka nemůže uskutečnit své plány a dle názoru soudu nelze tudíž hovořit o částečném vyhovění námitce. Odpůrce se vůbec nezabýval otázkou omezení vlastnických práv navrhovatelky, z textu upraveného ÚP vyplývá, že odpůrce změnu využití předmětného pozemku na plochy městské zeleně uskutečnil z důvodu zachování rekreačního potenciálu území. Jak však uvedl

zástupce odpůrce, odpůrce nehodlá přistoupit k vyvlastnění pozemku navrhovatelky a je zcela na navrhovatelce, zda na svém pozemku uskuteční nějaké změny, klidně ho může ponechat v současné podobě. To však odporuje deklarovaným zájmům odpůrce, kterým je podpora rekreační funkce území.

42. Soud především konstatuje, že se v projednávané věci jedná o případ, kdy došlo ke změně ve funkčním využití pozemku oproti předešlému stavu. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 9 As 171/2018 – 50, podle kterého *„[m]á-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem“* (zvýraznění doplněno). Změna funkční ploch provedená skrze změnu územního plánu je tedy možná pouze ve dvou případech, a to dojde-li k relevantní změně okolností, anebo pokud je původní řešení věcně nesprávné a v rozporu s veřejným zájmem. vždy je nezbytné, aby byl důvod změny náležitě odůvodněn. To se však v předmětné věci nestalo, a to ani v rámci odůvodnění vznesených námitek, ani v jiných částech odůvodnění ÚP.
43. Námitky navrhovatelky míří na nezbytnost provedené změny. Při zkoumání nezbytnosti zásahu je třeba se ptát, zda neexistuje jiná cesta k naplnění sledovaného cíle, která by byla vůči dotčenému právu jednotlivce šetrnější. V tomto případě však soudu není zcela jasný legitimní cíl. Městskou zelení jsou označovány městské a příměstské lesy, parky a uliční zeleň, dále řeky a vodní plochy, zahrady, trávníky, zeleň zástavby. Pozemek navrhovatelky byl zařazen do plochy městské zeleně z důvodu využití pro krátkodobý odpočinek a relaxaci, jak odpůrce uvedl ve vypořádání námitek navrhovatelky. V odůvodnění ÚP na str. 60, bod C 3.2 systém městské zeleně odpůrce uvedl, co městská zeleň zahrnuje. Ve vyjádření k návrhu odpůrce doplnil, že si představuje obdobné využití jako je například parku v Lužánkách. Nehodlá však přistupovat k vyvlastnění pozemku, je pouze na navrhovatelce, jak se svým pozemkem v rámci funkčního vymezení naloží, klidně ho dál může užívat jako zemědělský. To se však míjí s cílem odpůrce, kterým je využití pro odpočinek a relaxaci. Soud má také pochybnosti o vyjádření odpůrce, že je pouze na navrhovatelce, jak se svým pozemkem naloží. Územní plán bezesporu zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky. Své vlastnické právo může vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Pokud ÚP vymezuje její pozemek jako městskou zeleň, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku.
44. Byť si je soud vědom, že územní studie nejsou závazným podkladem územního plánování, vzhledem k námitce navrhovatelky a jejímu požadavku zachování stávajícího funkčního určení se odpůrce dle názoru soudu měl vypořádat taktéž s územní studií nábřeží Říčky, která, byť jen z části, její pozemek navrhuje do plochy CS, a to i přes jeho polohu v záplavovém území.
45. Pokud se týká navrhovatelkou namítaného legitimního očekávání, soud konstatuje, že si je vědom judikatury NSS k této problematice a omezení této zásady v územním plánování. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012 - 27 *„princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na*

specifika řízení o opatření obecné povahy ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie“. Nicméně v této věci je nutno přihlédnout k tomu, že navrhovatelka nepožadovala změnu, ale zachování stavu, který tu byl dlouhodobě. Je žádoucí, aby se pořizovatel ÚP snažil zachovat a respektovat územní plány předchozí, v zájmu zachování právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování, k tomu např. rozsudek NSS 7 AOs 2/2012-53. Pokud má dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, což se v tomto případě nestalo.

46. Soud ještě dodává, že navrhovatelka argumentovala v rámci svého legitimního očekávání Závažným stanoviskem orgánu územního plánování k jejímu stavebnímu záměru z 14. 1. 2022, schválením smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení služebnosti inženýrské sítě pro přípojku vody, elektřiny a plynu pro svůj pozemek a souhlasem s realizací inženýrských sítí ze dne 3. 11. 2021. Obec však není při přijímání územního plánu vázána jinými dokumenty, než jsou závazné podklady územního plánování. Pouze za situace, kdy je vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí, přičemž při koncipování územního plánu by se obec měla odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí pouze ze závažných důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020–81). Závažné stanovisko předložené navrhovatelkou ani smlouva o smlouvě budoucí však na rozdíl od pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení (které jediné mohou být směrodatné pro územní plánování) nejsou dostatečné pro to, aby se jím zastupitelstvo obce muselo řídit při pořizování dokumentů územního plánování. Pokud se týká souhlasu ohledně inženýrských sítí, zde není situace jednoznačná. Inženýrské sítě samozřejmě mají smysl i pro plochu městské zeleně. Především si však odpůrce vzhledem k aktivitě navrhovatelky směřující k realizaci jejího podnikatelského záměru (přičemž je lhostejné, že tomu bylo v průběhu přijímání nového ÚP, neboť starý ÚP stále platil) musel být vědom, že cílem navrhovatelky bylo vybudovat rekreační areál, s tímto úmyslem o příslušné souhlasy žádala. Vzhledem k tomu, že podnikatelský záměr byl realizovatelný v souladu s předchozím ÚP, soud připouští, že zde na straně navrhovatelky mohlo jisté očekávání být. Pokud pak odpůrce zvolil jinou úpravu, bylo na něm, aby ji řádně odůvodnil, což se v tomto případě nestalo, jak jej již výše uvedeno.
47. Vzhledem k uvedenému soud shledal návrh navrhovatelky důvodným a v požadované části opatření obecné povahy zrušil pro nepřekoumatelnost.

VII. Náklady řízení

48. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, proto má vůči odpůrci právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za návrh.
49. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádné povinnosti, tudíž jí nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

Poučení:

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

Brno dne 14. listopadu 2023

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu