



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Pospíšila, soudkyně Lenky Bahýřové a soudce Martina Kopy, ve věci

navrhovatelů: **a) R. K.**
bytem X

b) Ing. S. Z.
bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
odpůrkyni: **obec Malhostovice**
sídlem Malhostovice 75, 666 03 Malhostovice

zastoupena advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.,
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu obce Malhostovice-Nuzířov, schválené usnesením zastupitelstva obce č. 18/9/2023 dne 20. 6. 2023, a to v rozsahu, v němž byla ve vztahu k pozemkům navrhovatelů (pozemek parc. č. XA zapsaný na LV XC v katastrálním území X, pozemek parc. č. XB zapsaný na LV XD v katastrálním území X) vymezena nezastavitelná plocha NŽ, *in eventum* o návrhu na vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy – celé změny č. 2 Územního plánu obce Malhostovice-Nuzířov,

takto:

- I. Návrh na vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu obce Malhostovice-Nuzířov, schválené usnesením zastupitelstva obce č. 18/9/2023 dne 20. 6. 2023, **se zamítá**.
- II. Část opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu obce Malhostovice-Nuzířov, schválené usnesením zastupitelstva obce č. 18/9/2023 dne 20. 6. 2023, **se ruší** v rozsahu, v němž byla ve vztahu k pozemkům navrhovatelů (pozemek parc. č. XA zapsaný na LV XC v katastrálním území X, pozemek parc. č. XB zapsaný na LV XD v katastrálním území X) vymezena nezastavitelná plocha NZ, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 29 094 Kč k rukám jejich advokáta Mgr. Davida Zahumenského, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé se domáhají toho, aby soud zrušil opatření obecné povahy – změnu č. 2 Územního plánu obce Malhostovice-Nuzířov (dále též „opatření obecné povahy“ či „změna územního plánu“) v rozsahu, ve kterém byla ve vztahu k pozemkům navrhovatelů vymezena nezastavitelná plocha NZ. Eventuálním petitem se navrhovatelé domáhají toho, aby soud vyslovil nicotnost napadeného opatření obecné povahy.
2. Podstatou sporu je nesouhlas navrhovatelů se změnou funkčního využití plochy, v níž se nacházejí jejich pozemky, a to z původně zastavitelného území na zemědělskou půdu. Navrhovatelé argumentují nedostatečným odůvodněním této změny, nepřiměřeným zásahem do svých vlastnických práv a diskriminační povahou tohoto zásahu. Zpochybňují též zákonnost postupu pořízení napadené změny územního plánu tzv. zkráceným postupem.
3. Soud dospěl k závěru o splnění podmínek řízení [jedinou spornou byla v tomto ohledu otázka účinnosti napadeného opatření obecné povahy, k tomu viz níže část II.b)]-Vzhledem k tomu mohl, vázán rozsahem a důvody návrhu [§ 101d soudního řádu správního (s. ř. s.)], přistoupit k jeho věcnému projednání. Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci řízení jednání nepožadovali a soud neshledal jeho konání nezbytným.
4. Za účelem přehlednosti odůvodnění rozsudek strukturoval tak, že vypořádal jednotlivé návrhové body dle logické posloupnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy. Nejprve se zabýval problematikou nicotnosti napadeného opatření obecné povahy, přičemž současně vypořádal i otázku jeho účinnosti. Následně se zaměřil na námitky procesního charakteru a poté přezkoumal zákonnost napadené změny územního plánu z hledisek hmotněprávních. Argumenty navrhovatelů a reakce odpůrkyně soud v rámci jednotlivých částí odůvodnění předřadil vlastnímu hodnocení.

II. Posouzení nicotnosti a účinnosti opatření obecné povahy

5. Soud se nejprve zabýval namítanou nicotností napadeného opatření obecné povahy, neboť se jedná o takovou vadu, k níž je povinen přihlížet i z úřední povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72). Na nicotný akt se totiž vždy hledí jako na neexistující, zdánlivý, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektován a nesmí být ani vynucován (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS).

Argumentace navrhovatelů

6. Navrhovatelé nicotnost spatřují v tom, že ke zveřejnění napadeného opatření obecné povahy nebyla vydána veřejná vyhláška obce – zastupitelstva, ale pouze veřejná vyhláška pořizovatele – obecního úřadu. Veřejná vyhláška obsahuje tento text: „*Obecní úřad Malhostovice, příslušný úřad územního plánování dle § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jako pořizovatel změny č. 2 Územního plánu Malhostovice, oznamuje...*“. K tomu navrhovatelé citovali z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019-66. V něm kasační soud shledal pochybení při vydání územního plánu Ráby spočívající v tom, že vydání územního plánu nemělo být oznámeno vlastní veřejnou vyhláškou na úřední desce obce; opatření obecné povahy v odkazované věci proto nenabýlo účinnosti. Navrhovatelé mají závažné pochybnosti o tom, zda při vydání napadeného opatření obecné povahy nedošlo k podobnému pochybení, a proto navrhli, aby soud konstatoval jeho nicotnost.

Argumentace odpůrkyně

7. Podle odpůrkyně navrhovatelé text veřejné vyhlášky interpretují nesprávně. Jedná se pouze o formální pochybení v návěti textu vyhlášky. Oznámení o tom, že zastupitelstvo obce Malhostovice jako příslušný orgán dle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu [stavební zákon], vydalo změnu územního plánu formou opatření obecné povahy svým usnesením č. 18/9/2023 ze dne 20. 6. 2023, a že též došlo k oznámení zveřejnění úplného znění územního plánu, je na hlavičkovém papíře obce Malhostovice (nikoliv Obecního úřadu Malhostovice) a též je opatřeno razítky obce Malhostovice. Pod veřejnou vyhláškou je podepsán osobně starosta obce, P. G.
8. Je tak naprosto zřejmé, že orgánem, jenž vydal napadené opatření obecné povahy, bylo zastupitelstvo obce Malhostovice, tedy věcně a místně příslušný orgán. To navrhovatelé ani nezpochybňují. I pokud by snad nedošlo k oznámení napadeného opatření, v takovém případě by sice šlo o vydané opatření obecné povahy, avšak o opatření obecné povahy „pouze“ neúčinné (viz § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Z takového údajného pochybení by nebylo možné vůbec dovozovat nicotnost napadeného opatření obecné povahy a návrh by musel být odmítnut. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019-66, šlo materiálně o jinou situaci, kdy na úřední desce odpůrkyně (obce Ráby) nebyla veřejná vyhláška oznamující vydání opatření obecné povahy vůbec zveřejněna. V nyní projednávaném případě však odpůrkyně oznámila vydání změny územního plánu (ze strany zastupitelstva obce Malhostovice) a též oznámila zveřejnění úplného znění územního plánu.
9. Je pravdou, že v návěti vyhlášky nebylo zcela pregnantně vyjádřeno to, že jde o oznámení zastupitelstva obce Malhostovice. Smysl a účel oznámení, tedy publikace opatření obecné povahy, ale byly nade vší pochybnost naplněny, neboť došlo ke zveřejnění předmětné

veřejné vyhlášky, a tedy i k materiálnímu oznámení vydání změny územního plánu. Úřední desku má každý územní samosprávný celek pouze jednu, nikoliv vícero pro své jednotlivé orgány. V daném případě tedy nešlo o to, že by napadené opatření obecné povahy bylo zveřejněno na jiné úřední desce, než být mělo. Odpůrkyně je malým územním samosprávným celkem, jenž vykonává pouze omezený okruh činností v oblasti státní správy jako přenesenou působnost. Z jeho praxe vyplývá, že pro adresáty veřejnoprávního působení nehraje roli, zda nějaký úkon činí obec jako územní samosprávný celek, orgány územního samosprávného celku či obecní úřad jako organizačně – administrativní orgán obce. V důsledku této nepreciznosti proto nemohla být ani práva adresátů napadené změny územního plánu jakkoliv dotčena.

Hodnocení soudu

II.a) Napadené opatření obecné povahy netrpí vadou nicotnosti

10. Vadou nicotnosti opatření obecné povahy se podrobněji zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v recentním usnesení ze dne 12. 3. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57. Z jeho závěrů lze pro účely tohoto rozhodnutí shrnout, že pro vymezení nicotnosti hraje zásadní roli judikatura.
11. Ustáleně se vychází z toho, že nicotnost způsobují pouze mimořádně závažné vady rozhodnutí. Rozhodnutí je tudíž nicotné tehdy, trpí-li „*natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí [...] považovat nelze; příkladem takových vad je „absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, a v něm citovaná předchozí judikatura správních soudů).“ Při posuzování závažnosti vady „*je klíčová její intenzita, nikoliv to, zda ji lze přesně kvalifikovat*“, tj. podřadit pod některý z uvedených příkladů vad způsobujících nicotnost.
12. Jak dále uvedl rozšířený senát, „*má-li – v obecné rovině – určitá vada správního aktu způsobovat jeho nicotnost, musí být nejen závažná, ale také zjevná. Požadavek zjevnosti je naplněn, jestliže by osoba obeznámená s právními a skutkovými okolnostmi případu byla schopna tuto vadu rozpoznat. Jde o objektivizované posouzení prováděné správním soudem, případně jiným orgánem. Není podstatné, zda danou vadu identifikovali účastníci (dotčené osoby) v příslušném řízení, pokud ji (objektivně nazíráno) identifikovat mohli.*“ Pouze v případě zjevnosti vady mají adresáti aktu objektivně možnost „*jeho nicotnost rozeznat a přizpůsobit tomu své jednání.*“
13. Ve vztahu k opatření obecné povahy rozšířený senát upřesnil, že „*[o] takovou závažnou a zjevnou vadu by šlo například tehdy, jestliže by opatření obecné povahy vydal správní orgán, který opatření obecné povahy vydávat nemůže; nebo pokud by se opatření obecné povahy týkalo jiného úseku veřejné správy, než na kterém daný orgán vykonává svou činnost*“. Nebo v situaci, „*kdy by například správní orgán do opatření obecné povahy, k jehož vydání je oprávněn, včlenil ustanovení, které by se svou povahou, ale zejména možnými dopady do právní sféry dotčených osob zcela zřetelně vymykalo zákonem předpokládanému obsahu vydávaného opatření a jeho účelu [...]*“.

14. Navrhovatelé poukázali na to, že veřejná vyhláška, jíž bylo napadené opatření obecné povahy oznámeno (doručeno), nebyla veřejnou vyhláškou obce, ale pouze veřejnou vyhláškou obecního úřadu (pořizovatele).
15. Ze správního spisu soud zjistil, že zastupitelstvo obce Malhostovice schválilo na svém zasedání dne 20. 6. 2023 vydání změny územního plánu a vydalo jej formou opatření obecné povahy. Nejsou zde tedy pochybnosti o tom, že by zastupitelstvo obce Malhostovice vydalo v samostatné působnosti územní plán, resp. změnu územního plánu, jak předvídá § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, a to v podobě opatření obecné povahy, tj. formou aktu, který je pro územně plánovací dokumentaci stanoven. Jak je patrné ze zápisu, zastupitelstvo na tomtož zasedání mj. uložilo starostovi obce, aby zajistil zveřejnění této změny, včetně zveřejnění úplného znění územního plánu.
16. Podle § 55 odst. 7 stavebního zákona v relevantním znění platilo, že *změnu územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění nabývá změna účinnosti*. Podle § 173 odst. 1 věta druhá správního řádu nabývá opatření obecné povahy účinnosti *patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky*. Změna územního plánu tedy měla být oznámena (doručena) veřejnou vyhláškou obce. Způsob doručení veřejnou vyhláškou se podle § 25 odst. 2 správního řádu provádí tak, že se písemnost vyvěsí *na úřední desce orgánu, který písemnost doručuje*.
17. Písemnost s označením „Veřejná vyhláška Oznámení o vydání změny č. 2 územního plánu Malhostovice a zveřejnění úplného znění územního plánu Malhostovice po změně č. 2“ je označena hlavičkou obce (obec Malhostovice, Malhostovice č.p. 75, PSČ 666 03 Tišnov 3, okres Brno – venkov, kraj Jihomoravský) a datem 29. 6. 2023. Je z ní patrné, že zastupitelstvo obce Malhostovice vydalo změnu územního plánu formou opatření obecné povahy a zároveň se jí oznamuje zveřejnění úplného znění územního plánu po provedené změně. Vyhláška je opatřena informací o nabytí účinnosti, podpisem starosty obce a kulatým razítkem obce.
18. Součástí návětí je pod označením „Veřejná vyhláška Oznámení o vydání změny č. 2 územního plánu Malhostovice a zveřejnění úplného znění územního plánu Malhostovice po změně č. 2“ uveden text: „*Obecní úřad Malhostovice, příslušný úřad územního plánování dle § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jako pořizovatel změny č. 2 Územního plánu Malhostovice, oznamuje [...] že Zastupitelstvo obce Malhostovice [...] vydalo...*“. Je tedy pravdou, že takové návětí neodpovídá požadavku právní úpravy na to, aby vydání územního plánu veřejnou vyhláškou oznamovala (doručovala) „obec“, resp. zastupitelstvo obce, které jej schválilo.
19. Soud má nicméně za to, že v kontextu všech ostatních skutečností se rozhodně nejedná o vadu, která by svojí intenzitou a zjevností odpovídala vadě nicotnosti. Ve věci nebyly pochybnosti o tom, že změnu územního plánu vydalo zastupitelstvo obce, zcela v souladu se zákonem vymezenou pravomocí a působností, a že tato změna byla vydána ve formě opatření obecné povahy jakožto aktu, který právní úprava pro územně plánovací dokumentaci obce stanoví. Ve vztahu k napadenému opatření obecné povahy soud neshledal ani jiné zjevné vady (navrhovatelé nenamítané), pro které by musel konstatovat jeho nicotnost. Proto návrh na vyslovení nicotnosti zamítl výrokem I. tohoto rozsudku. Tak

postupoval, přestože se navrhovatelé prohlášení nicotnosti domáhali toliko eventuálním návrhovým petitem. Z logiky věci však má problematika nicotnosti aktu správního orgánu přednost před problematikou jeho zákonnosti.

20. V daném případě je veřejná vyhláška způsobem oznámení (doručení informace) o rozhodnutí zastupitelstva obce, resp. o vydání předmětného opatření obecné povahy. A jak podotkla odpůrkyně, namítaná vada by mohla mít vliv na posouzení podmínky včasnosti podaného návrhu. V rámci kontroly splnění podmínek pro věcné projednání návrhu se proto soud v návaznosti na argumentaci navrhovatelů zabýval otázkou, zda napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Tato skutečnost je totiž rozhodná pro zjištění, zda se případně nejedná o návrh předčasný, resp. z důvodu absence předmětu řízení bezpředmětný.

II.b) Napadené opatření obecné povahy je účinné

21. Jak již bylo uvedeno, napadené opatření obecné povahy bylo schváleno usnesením zastupitelstva obce č. 18/9/2023 dne 20. 6. 2023 a vydáno jako opatření obecné povahy. Veřejná vyhláška – *Oznámení o vydání změny č. 2 územního plánu Malhostovice a zveřejnění úplného znění územního plánu Malhostovice po změně č. 2* byla vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Malhostovice a také způsobem umožňujícím dálkový přístup dne 29. 6. 2023; sňata byla dne 14. 7. 2023. Společně s oznámením o vydání změny územního plánu byla zveřejněna jak vydaná změna, tak úplné znění územního plánu po této změně.
22. Územní plán obec schvaluje v samostatné působnosti. Je proto logické, že písemnosti zastupitelstva obce se vyvěšují na úřední desce obce, pro kterou je územní plán pořizován a jejíž zastupitelstvo územní plán vydává. Podle § 26 odst. 1 správního řádu se pro orgány územního samosprávného celku zřizuje jedna úřední deska. Pro nabytí účinnosti územního plánu je proto rozhodné zjištění, zda byl územní plán oznámen (doručen) veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce obce, pro kterou byl pořizován, a jejíž zastupitelstvo územní plán vydává. To v případě napadeného opatření obecné povahy splněno bylo.
23. Navrhovatelé poukazovali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 320/2019-66, podle něhož pochybení správního orgánu spočívajícího v nevyvěšení územního plánu na úřední desce obce způsobuje neúčinnost územního plánu. Nejvyšší správní soud zde uvedl: *„Opatření obecné povahy stejně jako právní předpis obsahuje taktéž závazné právní normy, pročez je i u něj nutno brát striktní požadavek řádné formální publikace velmi vážně (...); i v případě opatření obecné povahy se proto musí bez dalšího uplatnit pravidlo, že platnou právní normou je jen taková, která byla přijata a vyhlášena zákonným způsobem. Právě proto, aby neurčité množství adresátů opatření obecné povahy mohlo mít právní jistotu o tom, jaká konkrétní právní regulace aktuálně platí a je pro ně závazná, je nezbytné, aby se stala účinnou pouze taková norma, která byla jejím adresátům zveřejněna na základě zákonem jasně stanovených pravidel, s nimiž se mohl každý seznámit a na jejichž respektování se mohl spolehnout; musí se tak tedy stát výhradně objektivně daným a předem předvídaným procesním postupem.“*
24. V posuzované věci, na rozdíl od případu v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, k vyvěšení územního plánu na úřední desce obce prokazatelně došlo, a to formou vyhlášky, na hlavičkovém papíře obce, s kulatým razítkem obce a podpisem starosty obce. Za této situace nelze mít za to, že by formální pochybení v návěti vyhlášky o vydání územního plánu bylo takovou vadou, která by mohla způsobit neúčinnost napadeného opatření obecné

povahy. Požadavek na to, aby se neurčité množství adresátů dozvědělo zákonem předvídaným způsobem o vydání změny územního plánu, tj. z úřední desky obce, pro níž byl územní plán pořízen, byl naplněn.

25. Lze tedy shrnout, že napadené opatření obecné povahy bylo dne 29. 6. 2023 řádně vyvěšeno na úřední desce této obce. Patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tj. dnem 14. 7. 2023, byla vyhláška doručena a tentýž dnem změna územního plánu nabyla účinnosti. Napadeno je tedy účinné opatření obecné povahy. Pro pořádek je pak na místě konstatovat, že pokud byl návrh v této věci podán dne 14. 11. 2023, byl podán do jednoho roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), tedy v zákonem stanovené lhůtě.

III. Posouzení zákonnosti opatření obecné povahy

26. Při posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy soud vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. V této části se vzhledem k námitkám navrhovatelů nejprve zaměřil na to, zda pořízení napadené změny územního plánu bylo provedeno v souladu se zákonem, následně se pak zabýval otázkami hmotněprávními

III.a) K postupu při pořízení napadené změny územního plánu

Argumentace navrhovatelů

27. Navrhovatelé odkázali na registrační list evidence územně plánovacích činností, podle něhož bylo o zahájení pořizování změny rozhodnuto dne 3. 10. 2017, v souvislosti se zprávou o uplatňování územního plánu. To vyplývá z návrhu zprávy o uplatňování územního plánu i ze stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 7. 11. 2017 k návrhu zprávy. Právní úprava k říjnu 2017 však ještě tento způsob pořizování změny neznala. K jeho zavedení došlo až s účinností od 1. 1. 2018 (viz § 55b odst. 1 stavebního zákona).
28. Obec tedy rozhodla o pořízení změny územního plánu, aniž bylo rozhodnuto o tom, že změna bude pořizována zkráceným způsobem. Odpůrkyně si byla tohoto nedostatku podle navrhovatelů evidentně vědoma, proto zřejmě samotná změna obsahuje v příloze č. 2 odůvodnění informaci o tom, že pořizování změny bylo schváleno až dne 9. 7. 2019. To je ale v rozporu s výše uvedeným postupem obce.
29. V tomto postupu navrhovatelé spatřují vadu. Správně by mělo být znovu rozhodnuto o pořízení změny územního plánu při naplnění podmínky, že si odpůrkyně vyžádá stanoviska podle § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona, bez nichž nelze o pořízení změny rozhodnout. Navrhovatelé mají podezření, že tato stanoviska nebyla v roce 2019 ze strany obce vyžádána.

Argumentace odpůrkyně a replika navrhovatelů

Odpůrkyně k tomu uvedla, že zpráva o uplatňování územního plánu Malhostovice-Nuzířov z října 2017 je samozřejmě významným podkladem pro úvahy, zda bude měnit územní plán či nikoli. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce Malhostovice ze dne 3. 10. 2017 nicméně nevyplývá vůle zastupitelstva zahájit pořizování změny územního plánu či že by snad zahájení pořizování této změny bylo na tomto zasedání schváleno.

30. Odpůrkyně připsím označeným jako „Podnět obce MALHOSTOVICE na změnu č. 2 územního plánu Malhostovice – Nuzířov zkráceným postupem“ adresovaným Městskému úřadu Tišnov, odbor územního plánování – tj. příslušnému úřadu územního plánování –

oslovil Městský úřad Tišnov s požadavkem na pořízení změny územního plánu v souladu s novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2018. Městský úřad Tišnov následně požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje svým přípisem ze dne 9. 4. 2018 o stanoviska dle § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona. Krajský úřad Jihomoravského kraje vydal dne 5. 6. 2018 stanovisko, v němž konstatoval, že návrh změny územního plánu nemůže mít významný vliv na stav předmětu ochrany nebo celistvost žádné z EVL nebo ptačí oblasti soustavy Natura 2000, které jsou v působnosti krajského úřadu. Součástí tohoto stanoviska krajského úřadu byl též závěr o tom, že krajský úřad neuplatňuje požadavek na vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí.

31. Na základě takto nashromážděných podkladů Městský úřad Tišnov oslovil odpůrkyni přípisem ze dne 11. 6. 2018, v němž předložil odpůrkyni podklady pro rozhodnutí zastupitelstva obce Malhostovice o pořízení změny územního plánu. Součástí těchto podkladů byl samotný návrh usnesení zastupitelstva obce Malhostovice (obsahující mj. výslovný odkaz na § 55a odst. 2 stavebního zákona o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem), návrh obsahu změny územního plánu, důvodová zpráva pro jednání zastupitelstva obce Malhostovice a též stanovisko krajského úřadu č.j. JMK 80994/2018. Následně došlo k úpravě a finalizaci podkladů, přičemž na zasedání zastupitelstva obce Malhostovice dne 9. 7. 2019 bylo usnesením č. 16/13/2019 schváleno postupem podle § 55a odst. 2 stavebního zákona pořizování změny územního plánu.
32. Pokud navrhovatelé zpochybnili vydání stanovisek krajského úřadu dle § 55a odst. 3 stavebního zákona, odpůrkyně odkázala na shora shrnutý postup a obsah spisu. Tato stanoviska byla zajištěna s dostatečným časovým předstihem a byla zohledněna.
33. Navrhovatelé v *replce* k vyjádření odpůrkyně setrvali na tom, že o pořízení změny územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce Malhostovice již dne 3. 10. 2017. I v pozvánce na zasedání zastupitelstva obce dne 3. 10. 2017 je tato skutečnost uvedena. Na toto datum odkazují i stanoviska dotčených orgánů (např. Hasičský záchranný sbor JMK), jakož i stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování k návrhu změny územního plánu.
34. Navrhovatelé dále podrobněji poukázali na stanovisko Krajské hygienické stanice JMK ze dne 14. 9. 2020, v němž se uvádí, že požadavky tohoto dotčeného orgánu uplatněné k „Oznámení o projednání návrhu Zprávy o uplatňování územního plánu Malhostovice – Nuzířov v uplynulém období“, jehož součástí byly i pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu, nebyly zohledněny. Proto tento dotčený orgán na těchto požadavcích trval (jednalo se o požadavek na vymezení podmínek pro zabránění negativního vlivu navržených chráněných prostor, a to konkrétně ve vztahu k nové zastavitelné ploše Z23). Podle navrhovatelů však odpůrkyně požadavky dotčeného orgánu týkající se ochrany před hlukem v případě plochy Z23 nezpracovala, k čemuž by měl soud přihlídnout z úřední povinnosti. Odpůrkyně ještě reagovala na repliku navrhovatelů duplikou ze dne 29. 1. 2024, v níž setrvala na své dosavadní argumentaci.

Hodnocení soudu

35. Soud při posouzení otázky zákonnosti procesu pořízení napadené změny územního plánu dospěl k závěru, že *změna územního plánu mohla být pořízena zkráceným postupem*. A to z následujících důvodů.
36. Spisová dokumentace k územně plánovací dokumentaci, kterou si soud pro účely řízení o tomto návrhu vyžádal, obsahuje usnesení a zápis z 54. zasedání zastupitelstva obce

Malhostovice ze dne 3. 10. 2017, na němž byl schválen formulář žádosti o pořízení změny č. 2 ÚPD obce Malhostovice – Nuzířov. Na podkladě tohoto usnesení, jímž bylo dle § 6 odst. 5 písm. f) stavebního zákona rozhodnuto o pořízení změny č. 2 územního plánu Malhostovice-Nuzířov, byl schválen dle § 6 odst. 6 písm. b) stavebního zákona obsah žádosti úřadu územního plánování [Městský úřad Tišnov] o pořízení změny územního plánu.

37. Úkonem ze dne 3. 10. 2017 tedy zastupitelstvo zjevně projevilo vůli k tomu, aby bylo pořizování změny územního plánu ze strany příslušného úřadu územního plánování zahájeno. Lze přitom usuzovat na to, že k takovému rozhodnutí došlo na podkladě Zprávy o uplatňování územního plánu Malhostovice – Nuzířov v uplynulém období (srov. § 55 odst. 1 stavebního zákona).
38. Dále je součástí spisové dokumentace podnět obce Malhostovice ze dne 27. 3. 2018 na změnu územního plánu zkráceným postupem, v souladu s novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2018. Součástí tohoto podnětu jsou návrhy změn územního plánu. V reakci na tuto žádost požádal Městský úřad Tišnov jako pořizovatel územně plánovací dokumentace Krajský úřad Jihomoravského kraje o vydání stanovisek dle § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona k návrhu obsahu změny územního plánu. Tato stanoviska byla vydána dne 5. 6. 2018. Následně byl ze strany pořizovatele územně plánovací dokumentace odpůrkyni předán návrh na rozhodnutí o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem, včetně jejího obsahu a dalších podkladů pro rozhodnutí zastupitelstvem obce. V navazujícím období pak docházelo k dojednávání dalších změn v návrhu změny územního plánu na základě žádostí jednotlivých osob, resp. k vydávání stanovisek k těmto změnám ze strany příslušných orgánů. Na zasedání zastupitelstva obce Malhostovice dne 9. 7. 2019 bylo usnesením č. 16/13/2019 schváleno pořizování změny územního plánu postupem podle § 55a odst. 2 stavebního zákona.
39. Podle § 55a odst. 1 stavebního zákona (toto ustanovení bylo do stavebního zákona vloženo novelou č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018) se zkrácený postup pořizování změny územního plánu použije při pořizování změny nevyžadující zpracování variant řešení. Tento postup navazuje na zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období, nebo na rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny územního plánu a o jejím obsahu; v druhém případě se zpráva o uplatňování ani zadání změny územního plánu nepořizují.
40. Jak potvrzuje důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., resp. k institutu zkráceného postupu, takto lze postupovat v případech, kdy nebudou vyžadovány varianty řešení, u nichž musí zastupitelstvo obce rozhodnout o výběru nejvhodnější varianty podle § 51 odst. 2 stavebního zákona (po projednání s dotčenými orgány a s možností připomínkování ze strany veřejnosti). Podkladem pro rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny je návrh nebo vlastní podnět, přičemž v obou případech musí být před rozhodnutím opatřena stanoviska orgánu příslušného k posuzování vlivů na životní prostředí a příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny k návrhu obsahu změny, z kterých bude vyplývat, zda návrh změny bude muset být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí (popř. včetně vlivu na soustavu Natura 2000), což by vyvolalo celkové posouzení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj území (tj. na vyvážený vztah podmínek pro životní prostředí, hospodářský rozvoj a sociální soudržnost). Zastupitelstvo obce musí ve svém rozhodnutí o pořízení výslovně uvést, že změna bude pořizována zkráceným způsobem (§ 55b odst. 1 stavebního zákona). V případě zkráceného postupu se upouští od zpracování zprávy o uplatňování územního plánu za uplynulé období nebo návrhu zadání, jejich projednání a schvalování (zastupitelstvo

obce rovnou rozhodne o obsahu). Po rozhodnutí zastupitelstva a zpracování návrhu změny je dále upuštěno od samostatné etapy projednání s dotčenými orgány, jejichž stanoviska postačí až v navazující fázi pořizování.

41. Navrhovatelé zakládají svoji argumentaci na předpokladu, že pokud bylo schváleno pořízení změny územního plánu v době platnosti a účinnosti právní úpravy, která zkrácený postup pořízení změny územního plánu neumožňovala, jedná se o postup vadný. Tak tomu ale v daném případě není. Podle bodu 3. čl. II přechodných ustanovení k zákonu č. 225/2017 Sb. platilo: „*Pořizování aktualizace zásad územního rozvoje a změny územního plánu nebo regulačního plánu, u kterých bylo zahájeno projednání návrhu, se, s výjimkou ustanovení o nabytí účinnosti, dokončí podle dosavadních právních předpisů*“.
42. Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k tomuto bodu přechodných ustanovení uvádí: „*Zkrácené postupy aktualizací a změn územně plánovacích dokumentací spočívají v jiných postupech na začátku a nezměněných postupech v závěru pořizování. Pro odstranění pochybností při pořizování již zahájených aktualizací a změn se stanovuje úkon, od kterého se nebudou využívat nové postupy a pořizování se dokončí podle dosavadního postupu, protože by již došlo jen k minimální úspoře času za cenu výkladových komplikací a nebezpečí vzniku nezákonností při aplikaci prvoinstančními úřady. (...)*“.
43. V případě posuzované změny územního plánu bylo zjištěno, že od rozhodnutí zastupitelstva obce Malhostovice o zahájení pořizování změny územního plánu dne 3. 10. 2017 do rozhodnutí zastupitelstva o podání podnětu k pořízení změny územního plánu zkráceným postupem dne 27. 3. 2018, resp. do rozhodnutí téhož zastupitelstva dne 9. 7. 2019, jímž byl schválen zkrácený postup pořízení změny územního plánu, *nedošlo k zahájení projednání návrhu změny územního plánu* (ze spisové dokumentace to nevyplývá a navrhovatelé to ani netvrdí). „Projednáním návrhu“ je přitom nutno rozumět právě a pouze veřejné projednání návrhu územního plánu (viz § 22 stavebního zákona ve spojení s jeho § 52). Využití zkráceného postupu pořízení změny územního plánu, jež nabídla právní úprava ode dne 1. 1. 2018, proto nic nebránilo.
44. Na rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny územního plánu ze dne 3. 10. 2017 dle spisové dokumentace navazovaly právě úkony směřující k rozhodnutí o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem. Pokud došlo k tomu, že se k pokynům pro změny územního plánu, jež byly součástí Zprávy o uplatňování územního plánu Malhostovice – Nuzířov v uplynulém období, vyjadřovaly dotčené orgány, na přijatý závěr to nemá vliv, neboť zákonné podmínky pro pořízení změny územního plánu zkráceným postupem (tj. absence požadavku na zpracování variant řešení a dosud nezahájené projednání návrhu územního plánu) byly splněny.
45. Lze tak uzavřít, že ze spisové dokumentace a na podkladě relevantní právní úpravy nevznikly soudu pochybnosti o tom, že byly splněny podmínky pro rozhodnutí zastupitelstva obce Malhostovice o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem podle § 55a odst. 1 stavebního zákona. Ostatně pro výkon veřejné správy na úseku územního plánování a stavebního řádu obecně platí, že správní orgány mají povinnost zjednodušující postupy využívat přednostně (§ 4 odst. 1 stavebního zákona).
46. Podezření navrhovatelů, že v případě změny územního plánu nebylo postupováno podle § 55a odst. 3 stavebního zákona, tj. že pořizovatel nezajistil stanoviska podle § 55 odst. 2 písm.

4/2023

d) a e) stavebního zákona, rovněž není důvodné. Tato stanoviska zajištěna byla (stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 5. 6. 2018, č.j. JMK 80994/2018; ze dne 4. 2. 2019, č.j. JMK 18928/2019; ze dne 4. 3. 2019, č.j. JMK 35109/2019; a ze dne 3. 5. 2019 č.j. JMK 64425/2019) a jsou součástí spisové dokumentace.

III.b) K důvodům napadené změny územního plánu

Argumentace navrhovatelů

47. Navrhovatelé uvedli, že mají dlouhodobě v úmyslu využít své pozemky (navrhovatelka vlastní pozemek parc. č. XA, zapsaný na LV XC v k. ú. X, navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. XB, zapsaného na LV XD v k. ú. X) k výstavbě rodinného domu, k čemuž činí příslušné kroky. Navrhovatel již v roce 2019 získal společné povolení pro realizaci vrtané studny na svém pozemku, včetně povolení k odběru podzemních vod. Navrhovatelka již v roce 2012 nechala se svým manželem zpracovat ze strany projektanta Ing. Z. dokumentaci pro realizaci přístupové komunikace a variantní umístění rodinných domů. Navrhovatelka rovněž dosáhla toho, že je možné realizovat výstavbu přípojky NN na její pozemek (Smlouva č. NM-001030070439/007-PKEL o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene, uzavřená dne 30.10.2023 mezi navrhovatelkou a společností EG.D, a.s.). Navrhovatelé byli obcí Malhostovice informováni o zpracování projektové dokumentace přivedení sítí a přístupové komunikace.
48. Napadeným opatřením obecné povahy došlo k vymezení mnoha nových zastavitelných ploch (Z18, Z19, Z21, Z22, Z23 v k. ú. X, Z6, Z8, Z9, Z10 v k. ú. X). Odůvodnění vyřazení dosud zastavitelné plochy Z8 ze seznamu zastavitelných ploch je velmi stručné: „[...] z důvodu nutnosti kompenzace nově vzniknuvších záborů půdního fondu, dále nemá dosud v dostatečné kvalitě vyřešené napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a současně nenastala v ploše situace dle § 102 odst. 3 stavebního zákona v platném znění, která by znemožňovala vyjmutí předmětné plochy ze seznamu vymezených zastavitelných ploch“. Podle navrhovatelů není takové odůvodnění dostatečné, a to ani ve spojení s vypořádáním námitek navrhovatelů.
49. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že plocha Z8 na první pohled lépe navazuje na zastavěné území obce, než je tomu např. v případě plochy Z 19 (která rozšiřuje zastavitelné území směrem do volné krajiny). Přitom plocha Z 19 se nachází na půdách I. třídy ochrany, zatímco pozemky navrhovatelů na půdách II. třídy ochrany. Navrhovatelé jsou tedy evidentně diskriminováni oproti vlastníkům pozemků v plochách, které byly nově vymezeny k zastavění, neboť k přesunutí plochy Z8 do nezastavitelných ploch došlo právě v zájmu umožnit zastavitelnost jiných pozemků (tedy na úkor navrhovatelů).
50. Postup odpůrkyně je podle navrhovatelů v rozporu s republikovými prioritami územního plánování, kdy má být při plánování rozvoje venkovských území a oblastí ve vazbě na rozvoj primárního sektoru zohledněna ochrana mj. kvalitní zemědělské, především orné půdy. Řešení rovněž není v souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Napadené opatření obecné povahy nevysvětluje, proč nebylo možné přistoupit k méně omezujícímu opatření. Pokud je argumentováno nedostatečným dopravním napojením, do úvahy logicky přicházela etapizace. K tomu navrhovatelé v replice k vyjádření žalovaného ještě poukázali na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 50 A 6/2016-192).

4/2023

51. V případě jiných ploch (např. Z5) došlo k zařazení některých pozemků do územní rezervy (R1). Důvody jsou zde uváděny totožné jako pro redukci lokality Z8, přičemž došlo k opatření, které je vstřícnější k vlastnickému právu (zařazení do územní rezervy, kterou je nutno prověřit), oproti úplnému zrušení zastavitelnosti, jako tomu bylo v případě pozemků navrhovatelů. Není navíc pravda, že by jako nově zastavitelné plochy byly vymezeny plochy se zajištěnou dopravní infrastrukturou. Pokud by to tak bylo, nebylo by potřeba vymezovat nová veřejná prostranství, k čemuž změnou územního plánu rovněž dochází v souvislosti s vymezením nové zastavitelné plochy Z21 (z důvodu potřeby „pro zajištění dopravního napojení nových stavebních pozemků“). Také lokalita Z18, kde je srovnatelná situace s lokalitou Z8, evidentně nemá zajištěno bezproblémové napojení na dopravní infrastrukturu. K tomu navrhovatelé odkázali a citovali z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022–42.
52. Jakkoli není komunikační napojení pozemků navrhovatelů zcela bezproblémové, obec zde (na rozdíl od lokality Z21, kde došlo k vymezení nového veřejného prostranství na pozemku soukromého vlastníka) vlastní pozemek parc. č. XE. Určitý problematický úsek tedy představuje pouze velmi malý kousek pozemku parc. č. XF a XG (ev. pozemků XH a XI). Odpůrkyně podle navrhovatelů nevysvětlila, proč by nebylo v daném místě dostatečné vymezit pouze komunikaci bez dalšího veřejného prostranství. Není vysvětleno, proč zjištění odpůrkyně, že v nejužším místě je prostor 4 metry, skutečně vybudování komunikace brání.
53. Podle navrhovatelů došlo ze strany odpůrkyně k restriktivní rekapitulaci jejich námitek. V námitkách poukázali na to, že jejich pozemky jsou na půdách II. třídy ochrany, zatímco řada nově vymezených zastavitelných ploch na půdách I. třídy ochrany. Vedle toho navrhovatelé uváděli, že pokud by plocha Z8 zůstala i nadále zastavitelná, změna územního plánu by stále měla neutrální vliv na zemědělský fond v obci. Vzhledem k tomu, že část plochy Z8 se „zakusuje“ do zastavěného území obce, bylo by podle navrhovatelů racionální umožnit zastavění této proluky. Pozemky navrhovatelů by zůstaly v zastavitelných plochách. Pokud by došlo k redukci v případě plochy Z5 (a zařazení části pozemků do rezervy), nabízel se tento postup také u lokality Z8. Tento přístup by jen snížil potřebu vymezení veřejných prostranství v souvislosti s komunikačním napojením lokality.
54. Odpůrkyně v napadeném opatření obecné povahy nevysvětlila, proč nebylo možné přistoupit k méně restriktivním opatřením, která navrhovatelé popsali výše. Nezdůvodnila, proč není možné omezit část pozemku a vložit na něj plochu pro dopravní infrastrukturu, aby bylo možno lokalitu napojit na kapacitně vyhovující pozemní komunikaci. Na cizí pozemek by se navíc „sahalo“ jen v naprosto minimálním rozsahu, zbytek by se vedl v dosud nezastavěném území, kde to lze vyřešit vložení regulace omezující stávající vlastníky. Podobně to územní plán řeší (vymezením plochy PV) u Z19 a Z21. Odpůrkyně nevysvětlila, proč není možné vymezit plochu pro pozemní komunikaci, pokud tam již dnes komunikace (veřejně přístupná účelová) evidentně je, tj. pozemky jsou veřejným prostranstvím; šlo by jen o velmi mírné rozšíření.

Argumentace odpůrkyně

55. Odpůrkyně k těmto námitkám nejprve doplnila skutečnosti, které měli navrhovatelé opominout. Plocha Z8 byla vymezena původním územním plánem, vydaným dne 9. 12. 2008 a účinným ode dne 25. 12. 2008. V tomto územním plánu byla tato lokalita „u hřbitova“

4/2023

Br vymezena za účelem bydlení v rodinných domech, přičemž již tehdy byla stanovena specifická podmínka – zajistit napojení lokality na komunikační síť odpovídající lokalitě pro bydlení. Již od tohoto okamžiku měli navrhovatelé, případně jejich právní předchůdci, možnost využít své pozemky. Následnou změnou územního plánu (č. 1), k níž došlo v roce 2011, nebyla tato lokalita dotčena, navrhovatelé tedy měli možnost tyto pozemky využít dle původního účelu. Obec se následně snažila činit kroky vedoucí k využití této lokality, avšak tyto kroky se ukázaly jako nerealizovatelné mj. z důvodu neřešitelných majetkových vztahů v dané lokalitě.

56. Odpůrkyně dále uvedla, že navrhovatelé předkládají řadu nových, dosud neuplatněných argumentů, z nichž některé směřují spíše do proporcionality a eventuální diskriminaci přijatého řešení. Perspektivou judikatury by se na tyto nové argumenty mělo podle odpůrkyně nahlížet obdobně, jako kdyby navrhovatelé námitky nepodali, jelikož až v první linii před soudem má odpůrkyně možnost se k některým tvrzením navrhovatelů vyjádřit.
57. Odpůrkyně považuje odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů za dostatečné. Je skutečností, že v zásadě ve všech ostatních lokalitách, které byly vymezeny společně s lokalitou Z8 v původním územním plánu, došlo k jejich využití k zamýšlenému účelu; ať již celkovému či částečnému. Možnost připojení pozemků navrhovatelů na technickou infrastrukturu sama o sobě neznamená, že by bylo možné dořešit problémy s dopravní infrastrukturou. Stejně tak došlo-li k povolení studny, nevylučuje to vypuštění těchto pozemků ze zastavění (studny mohou být umísťovány i mimo zastavitelné plochy).
58. Odpůrkyně dále uvádí, že v případě plochy Z8 se nabízí v zásadě jediné řešení, a to napojení na komunikaci na pozemku parc. č. XE v k. ú. X. Problematické je i to, že na pozemku parc. č. XJ, který je ve vlastnictví obce, se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Při letmém pohledu na tento úzký pozemek, a jak potvrzuje i pasport dopravního značení a místních komunikací pro obec Malhostovice z roku 2018, na pozemku parc. č. XJ se nachází veřejně přístupná účelová komunikace v části „vyasfaltované“, rozhodně ne však na celém pozemku parc. č. XJ. Zde by tedy muselo dojít k vybudování nové kapacitní pozemní komunikace v souladu s požadavky dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., což se z důvodu majetkoprávních poměrů ukázalo jako naprosto nerealizovatelné.
59. Jak uvedla odpůrkyně již v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, v případě lokality Z8 jsou pozemky nezbytné k využití parc. č. XK a parc. č. XH za účelem zajištění dopravní infrastruktury zastavěny. Jedná se o pozemky rodinného bydlení, do nichž nelze bez souhlasu vlastníků jednoduše zasahovat. To nelze klást k tíži odpůrkyně, která se pokusila před cca 15 lety vytvořit prostor pro zastavění lokality Z8 a pro dohodu mezi vlastníky lokality Z8 (navrhovatelé) a vlastníky pozemků, přes něž by mělo k napojení lokality Z8 dojít. K této dohodě dosud nedošlo. Při komplexním zhodnocení odůvodnění obsaženém napříč napadenou změnou územního plánu považuje odpůrkyně odůvodnění napadené změny za odpovídající běžným požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitkách a též odůvodnění změny územně plánovací dokumentace.
60. K namítané diskriminaci odpůrkyně uvádí, že vymezená plocha Z19 přímo navazuje na zastavěné území obce. Jedná se o lokalitu, kterou lze bezproblémově dopravně napojit, neboť zde „v cestě“ nestojí stavby pro rodinné bydlení. Bude tedy možné dosáhnout kapacitního dopravního napojení, což se v případě lokality Z8 ukázalo jako nemožné. K jakosti půdy v rámci zemědělského půdního fondu odpůrkyně uvádí, že zákon o ochraně ZPF s půdami I.

4/2023

třídy ochrany a půdami II. třídy ochrany zachází stejně, nečiní mezi nimi podstatných rozdílů. Tudíž argument porovnání I. třídy ochrany a II. třídy ochrany není relevantní. Odpůrkyně dodává, že k redukci nedošlo pouze ve vztahu k lokalitě Z8. Ač šlo o plochy s odlišným způsobem využití, odpůrkyně vypustila např. plochy Z13 či plochy Z14, kde byly rovněž zjištěny objektivní důvody pro nerealizovatelnost těchto lokalit. Nelze tedy akceptovat, že by docházelo k diskriminaci navrhovatelů a jediná „redukce“ se dotkla výlučně jich.

61. Celorepublikové priority stanovené v Politice územního rozvoje byly zohledněny. V rámci územního plánování byly uvažovány stávající zábory a nové zábory, vše bylo projednáno s dotčenými orgány a ze žádného stanoviska nevyplývalo, že by snad měla být změna územního plánu v rozporu s Politikou územního rozvoje. Co se týká požadavků dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu své stanovisko řádně a včas uplatnil, toto stanovisko bylo kladné. Odpůrkyni není zřejmé, v čem má spočívat porušení tohoto ustanovení.
62. Argument etapizací navrhovatelé vznášejí prvně. Odpůrkyni není zřejmé, jakým způsobem by tzv. etapizace problém s využitím předmětné lokality, tj. to, že se 15 let nepodařilo najít způsob, jak dotčené pozemky dopravně napojit. Etapizace má i dle judikatury správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42) jiný smysl a účel.
63. Námitku, že v případě lokality Z5 došlo ke „vstřícnějšímu“ zásahu, neboť zde byla vymezena územní rezerva R1, navrhovatelé rovněž vznášejí prvně. Odpůrkyně má pochybnosti o tom, zda by je takové řešení uspokojilo. Lokalitu Z5 a související územní rezervy R1 je nutné vnímat i perspektivou původní regulace obsažené v územním plánu od samotného počátku. Z něj je patrné, že rezerva R1 byla vymezena již na tomto místě, přičemž vlastníci pozemků v lokalitě R1 museli vyčkávat, a to na rozdíl od navrhovatelů v lokalitě Z8, kteří mohli své pozemky využít. Při srovnání obou lokalit je zřejmé, že v lokalitě Z5 – na rozdíl od Z8 – dochází k využití těchto pozemků, a že v této rozvojové lokalitě je vysoce pravděpodobné – na rozdíl od lokality Z8 – že dojde k vyřešení dopravního napojení. Jde o lokalitu, která „uzavře a propojí“ výhledově zastavěné území obce a tuto „mezeru“ patrně zaplní.
64. Ke zmiňované lokalitě Z21 odpůrkyně uvedla, že jde o lokalitu, která je objektivně odlišná. Je možné ji dopravně napojit a vlastníci pozemků parc. č. XL a parc. č. XM v k. ú. X (A. S. a S. S.) jsou schopni nově vymezovanou plochu napojit skrze plochu veřejného prostranství. Plochy veřejného prostranství byly vymezeny na stejných pozemcích jako značná část nové lokality Z21, přičemž tyto plochy jsou vymezeny na pozemku komunikace (parc. č. XL) a na „poli“ (parc. č. XM), tudíž zde je možné zrealizovat adekvátně široké veřejné prostranství a adekvátní dopravní napojení. Není totiž nutné – jako v případě lokality Z8 – majetkoprávně přesvědčovat stávající vlastníky pozemků pro rodinné bydlení se stávkami pro rodinné bydlení, aby prodali části svých pozemků za účelem vytvoření kapacitní pozemní komunikace, což se za téměř 15 let nepovedlo. Odpůrkyně dodala, že plochy PV přímo navazují na místní komunikaci (parc. č. XN v k. ú. X). Navrhovatelé tedy srovnávají nesrovnatelné a účelově opomíjejí zásadní rozdíly obou lokalit.
65. Ve vztahu k lokalitě Z18, o níž navrhovatelé hovoří taktéž poprvé až v návrhu, odpůrkyně uvedla, že je vlastníkem pozemku parc.č. XO v k. ú. X, na němž je vymezeno veřejné prostranství a zde je tedy prostor pro případné kapacitní dopravní napojení a koncepční

vytvoření veřejného prostranství. I v tomto případě tedy navrhovatelé srovnávají nesrovnatelné. Skutkový stav v navrhovateli odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022-42, byl zcela odlišný. Požadavek na kontinuitu územního plánování neznamena neměnnost regulace v území, tj. ani to, že by vůbec nebylo možné přistoupit k vypuštění dotčené lokality Z8.

66. K „námětům“ navrhovatelů jak „lépe“ řešit nastalou situaci odpůrkyně uvádí, že proces územního plánování má směřovat k racionálnímu využití pozemků. V daném případě pouze malá část pozemku parc. č. XJ, který je ve vlastnictví obce, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tvrzení navrhovatelů, že se zde nachází veřejně přístupná komunikace, tedy není pravdivé. Návrhy navrhovatelů spočívající v tom, že za účelem rozvoje lokality Z8, kterou se jim za 15 let nepodařilo rozvinut, má dojít k omezení vlastnického práva jiných osob (vlastníků pozemků parc. č. XK a parc. č. XH v k. ú. X) nepovažuje odpůrkyně za racionální.
67. Požadavek na to, aby napojení bylo adekvátní a nevznikala zde zcela nová lokalita navrhovatelů (nejde o stávající zastavěné pozemky, kde je problém s dopravním napojením dán historicky) bez adekvátního dopravního napojení, považuje odpůrkyně za zcela legitimní a racionální, souladný s cíli a úkoly územního plánování (viz § 18 a § 19 stavebního zákona). V případě lokality Z8 nebylo možné z objektivních důvodů (využití pozemků parc. č. XK a parc. č. XH v k. ú. X) zvolit řešení obdobné jako u nových lokalit „na zelené louce“, aniž by došlo k vyprázdňení vlastnického práva vlastníků pozemků parc. č. XK a parc. č. XH ve prospěch navrhovatelů.

Hodnocení soudu

68. Soud při posouzení vznesených námitek dospěl k závěru, že z *napadeného opatření obecné povahy jsou seznatelné důvody změny funkčního využití plochy Z8 v k. ú. M.*
69. Nutno předeslat, že oba navrhovatelé byli v průběhu pořízení změny územního plánu aktivní a vznesli odůvodněné námitky. Navrhovatelka se v námitkách ze dne 6. 9. 2020 vyslovila proti vynětí zastavitelné plochy Z8 „u hřbitova“ – Br a vrácení této plochy do zemědělského půdního fondu v rámci kompenzací nových záborů ZPF, a požádala o její ponechání jako plochy zastavitelné. Navrhovatel vznesl dne 9. 9. 2020 obsahově shodné námitky.
70. Námitky byly odůvodněny následovně:
- A) Pokud k vypuštění zastavitelné plochy Z8 nedojde, nedojde ani k nárůstu celkové plochy zastavitelných ploch pro bydlení a změna územního plánu bude mít stále neutrální vliv na zemědělský půdní fond v obci, celková bilance dopadů na půdní fond bude pozitivní (do půdního fondu bude vráceno větší množství ZPF, než je nově zabíráno). Neobstojí proto argument nutností kompenzace nově vzniklých záborů.
- B) Bylo realizováno množství aktivit směřujících k řešení napojení na dopravní a technickou infrastrukturu (zpracování projektové dokumentace lokality „X“ v roce 2010, územní řízení na stavebním úřadě v Tišnově v roce 2010, zpracování dopravního řešení lokality Ing. Z. v roce 2012, realizace studny na sousedním pozemku navrhovatele, jednání se společností E.ON a vlastníky okolních pozemků a obcí). V těchto aktivitách chtějí navrhovatelé pokračovat, plánují stavbu rodinného domu.
- C) Plocha Z8 navazuje přímo na zastavěné území a jedná se o pozemky, které jsou funkčně i vlastnický propojené s navazujícími pozemky zahrad u rodinných domů (oddělené pouze záhumníkovou cestou). Nově vymezené zastavitelné plochy, zejména plochy Z19 a Z21, jsou ve věci napojení na dopravní a technickou infrastrukturu ve stejné situaci jako předmětná plocha Z8, která je navržena kompletně k vyjmutí ze zastavitelných ploch. Je tedy otázkou, zda se jedná o zásah nezbytný, činěný nejšetnějším

4/2023

možným způsobem, nediskriminačním způsobem, a ještě rozumně vedoucí k zamýšlenému cíli. Podle navrhovatelky jde o neopodstatněný zásah, který je prokazatelně ke škodě vlastníků pozemků (odnímá jim právo na realizaci výstavby rodinných domů) a vede k porušení práv ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

71. Je pravdou, že v části odůvodnění opatření obecné povahy, která vypořádává jednotlivé vznesené námitky, není doslovně zkopírován text námitek navrhovatelů; to ale není nezbytné a určité zestručnění bývá zpravidla na místě. Podstatný je obsah odůvodnění. Požadavky kladené na odůvodnění opatření obecné povahy jako správního aktu, jakož i na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jež jsou součástí odůvodnění opatření obecné povahy, korespondují s požadavky kladenými na odůvodnění správních rozhodnutí, jak je vymezuje správní řád. Odůvodnění opatření obecné povahy, potažmo odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednotlivých dotčených osob, by mělo poskytnout dostatečnou skutkovou a právní oporu právům a povinnostem, jež jsou opatřením obecné povahy ukládány (viz např. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 2. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 200). Z rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, ve spojení s odůvodněním opatření obecné povahy, by tedy měly být seznatelné důvody, pro které pořizovatel změny územního plánu přistoupil ke změně funkčního využití předmětné plochy a jakým způsobem se postavil k jednotlivým argumentům navrhovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).
72. Soud má za to, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách, s přihlédnutím k míře jejich obecnosti, resp. konkrétnosti, v podstatě reaguje na všechny argumenty navrhovatelů. A ve spojení s obecnou částí odůvodnění změny územního plánu lze z napadeného opatření obecné povahy seznat srozumitelné důvody, pro které bylo ke sporné změně přistoupeno.
73. Nutno předeslat, že na zasedání zastupitelstva obce Malhostovice ze dne 9. 7. 2019, jímž bylo schváleno rozhodnutí obce o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem, byl mj. formulován požadavek, aby došlo *k prověření možnosti využití již vymezených zastavitelných ploch v současně platném územním plánu, které dosud nebyly využity*.
74. V případě plochy Z8 v Malhostovicích došlo změnou územního plánu k jejímu vypuštění z ploch pro bydlení (B) a přerazení do ploch zemědělských (NZ). V obecné části odůvodnění tohoto opatření obecné povahy se mj. odkazuje na aktualizaci Politiky územního rozvoje ČR, která v bodě 14a požaduje: „Při plánování rozvoje venkovských území a oblastí ve vazbě na rozvoj primárního sektoru zohlednit ochrany u kvalitních lesních porostů, vodních ploch a kvalitní zemědělské, především orné půdy a ekologických funkcí krajiny“, což územní plán respektuje „*stanovením podmínek využití pro plochy s rozdílným způsobem využití, zejména v nezastavěném území jsou vytvářeny podmínky pro zachování stávajících kvalit krajiny; půda nejvyšší kvality je zabírána jen v nezbytně nutných případech*“ (s. 5).
75. Dle odůvodnění „*změna územního plánu klade důraz na ochranu půdního fondu, jelikož všechny nově vymezované záborů ZPF jsou kompenzovány redukcí stávajících rozvojových ploch tak, aby redukováné přepokládáné záborů ZPF převyšovaly záborů nové, čímž ve výsledné bilanci nedojde ke ztrátě dostupné zemědělské půdy a je sledován veřejný zájem ochrany zemědělské půdy*“. A dále obdobně: „*...vzhledem k tomu, že změna vymezila nové zastavitelné plochy, došlo k redukcí některých zastavitelných ploch ze stávajícího územního plánu jako kompenzace nových záborů a po redukcí je do zemědělského půdního fondu navraceno více půdy, než bylo nově zabráno; změna naplňuje potřebu kompenzačních opatření a vytváří podmínky pro snižování*

vlivu plánované zástavby na přírodu a krajinu“ (s. 9). Uvedené je též v souladu s prioritami Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje a jejich akcentem na „možnosti rozvoje primárního sektoru, ochranu kvalitní zemědělské půdy a ekologickou funkci krajiny“.

76. Ve vztahu k vypuštění plochy Z8 ze zastavitelných ploch v k. ú. X se v odůvodnění změny územního plánu uvádí, že *„byla kompletně vypuštěna z důvodu nutnosti kompenzace nově vzniknuvších záborů půdního fondu, dále nemá doposud v dostatečné kvalitě vyřešené napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a současně nenastala v ploše situace dle odst. 3 § 102 stavebního zákona v platném znění, která by znemožňovala vyjmutí předmětné plochy ze seznamu vymezených zastavitelných ploch“ (s. 27). V rámci části týkající se vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch se pak dále uvádí, že „vymezování zastavitelných ploch probíhá za současného důrazu na nezvyšování záborů půdního fondu prostřednictvím kompenzací tam, kde je ponechání stávajících zastavitelných ploch neúčelné z důvodu špatné dostupnosti veřejné infrastruktury či parcelace“ (s. 33). Namítaná změna funkčního využití plochy Z8 je tedy výsledkem prověření zastavitelných ploch z hlediska jejich využití, „aby mohly být využity jako kompenzace nárůstu zastavitelných ploch v jiných lokalitách; redukce byla provedena především v místech, kde limity rozvoje území omezují novou výstavbu nebo kde je výstavba neefektivní z hlediska dostupnosti veřejné dopravní nebo technické infrastruktury; jako kompenzace byly využity tyto plochy“ (s. 34, 35).*
77. Z údajů o celkovém rozsahu ploch a podílů půdy náležejících do zemědělského půdního fondu (bod 13.2, s. 38 a násl. odůvodnění) vyplývá, že změnou územního plánu dochází v řešeném území k záboru ploch ZPF v celkové výměře 5,86ha a k redukci záboru v celkové výměře 7,92 ha. Bilance tedy činí 2,06ha ve prospěch půdy v ZPF. *„Celkově byla při vymezování nových ploch sledována zásada vhodnosti vymezení dané plochy vzhledem k existující dopravní a technické infrastruktuře, aby bylo zajištěno její účelné využití tím, že nově navržené plochy k ní budou mít zajištěný přístup a nebude nutnost budovat nové infrastrukturní stavby. Analogický přístup byl sledován u redukcí záborů v případě ploch vypuštěných, kde se jednalo zejména o plochy, které jsou špatně dostupné a se špatnou možností napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a současně nenastala v daných plochách situace dle odst. 3 § 102 stavebního zákona v platném znění, která by znemožňovala vyjmutí předmětné plochy ze seznamu vymezených zastavitelných ploch“ (s. 40). (...) „Z hlediska celkové bilance dopadů na záborů ZPF má změna č. 2 územního plánu příznivý vliv na půdní fond, když nedochází k nárůstu celkového záboru ZPF a redukce záborů převyšuje rozsah záborů nových“ (s. 43, obdobně na s. 44).*
78. Námitky navrhovatelů byly v souladu s důvody uvedenými v odůvodnění změny územního plánu vypořádány následovně (dle pořadí shora vymezených námitkových bodů):

ad A): „Vynětí plochy Z8 není odůvodněno pouze potřebou kompenzovat záborů zemědělské půdy vzniklé vymezením nových zastavitelných ploch, (...) ale též naplňováním cílů a úkolů územního plánování, neboť vynětí plochy Z8 ze zastavitelných ploch souběžně vytváří podmínky pro snižování vlivu plánované zástavby na přírodu a krajinu a jejím vynětím je naplňován veřejný zájem na ochraně zemědělské půdy a nezastavěného území. Dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, 8 metrů, přičemž při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 metru. Současný stav území neumožňuje těmito parametry ve vztahu k ploše Z8 vyhovět ani v případě jednosměrného provozu, neboť mezi pozemkem parc. č. XK a parc. č. XH, vše v k.ú. X, je v nejužším místě prostor cca 4 metry, přičemž na obou stranách jsou uvedené pozemky ohraničeny ploty. Vzhledem k tomu,

4/2023

že jde o pozemky zahrad užívaných v souvislosti s bydlením v rodinných domech postavených na pozemcích parc. č. XP a parc. č. XQ, vše v k.ú. X, přičemž všechny tyto pozemky se zároveň nachází ve stabilizované ploše bydlení, nelze důvodně předpokládat, že by mohlo dojít k rozšíření veřejného prostranství na úkor jednoho či obou uvedených pozemků v takovém rozsahu, aby bylo možné naplnit shora uvedené požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, alespoň pro jednosměrný provoz.“

Ad B) „Uvedený předpoklad potvrzuje též samotný obsah námitek podatele, z něhož vyplývá, že ani po více než 10, resp. 8 letech nebylo dopravní napojení plochy Z8 vyřešeno.“

Ad C) „V případě ploch Z 19 a Z 21 je situace odlišná, neboť případnému rozšíření stávajících pozemních komunikací na sousední pozemky nebrání užívání těchto sousedních pozemků k bydlení nebo v souvislosti s bydlením, jak je tomu v případě shora uvedených pozemků parc. č. XA a XB.“

79. Nutno uvést, že navrhovatelé obecně vznesli ve svých námitkách rovněž otázku přiměřenosti, resp. nezbytnosti zvoleného řešení ve vazbě na jeho dopady do vlastnického práva navrhovatelů. A je pravdou, že vypořádání ze strany pořizovatele mohlo být v tomto ohledu podrobnější. Soud však dospěl k závěru, i s přihlédnutím k zásadě zdrženlivosti, která se při přezkumu územně plánovací dokumentace uplatňuje, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, resp. z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, vznesené otázky reflektuje. Platí totiž, 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 nepřipustný zásah do práva na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
80. Co se týká zákonnosti samotného řešení, navrhovatelé obecně namítali, že změna územního plánu je v rozporu s republikovými prioritami územního plánování. Takový rozpor zde soud neshledal. Nutno připomenout, že tuto změnu je třeba pojímat v jejím komplexu, přičemž jejím výsledkem je navýšení výměry zemědělské půdy. Principy ochrany zemědělské půdy v I. a II. třídě ochrany jsou shodné. K odnětí těchto zemědělských půd může dojít pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Pokud navrhovatelé namítali, že řešení není v souladu s § 5 odst. 2 uvedeného zákona, podle něhož dotčené orgány ochrany ZPF uplatňují k územní dokumentaci stanoviska, tato podmínka byla splněna, neboť orgán ochrany ZPF (příslušný odbor Krajského úřadu Jihomoravského kraje) vydal ke změně územního plánu (při zohlednění výměry záboru zemědělské půdy, resp. kompenzace tohoto záboru navrácením dosud zastavitelných ploch do zemědělského půdního fondu) souhlasné stanovisko.
81. Těžištěm argumentace navrhovatelů je nicméně přesvědčení, že zvolené řešení je vůči nim diskriminační a že se ve vztahu k jejich vlastnickému právu nejedná o opatření, které by bylo proporcionální, resp. nezbytné. Následující pozornost proto soud věnoval těmto námitkám.

III.c) K námitce diskriminace

82. Navrhovatelé v rámci námitek porovnali situaci plochy Z8 se situací nově vymezených zastavitelných ploch Z19 a Z21. Tento argument byl v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy vypořádán tak, že se jedná o odlišnou situaci, a to z důvodu absence překážek (sousední pozemky sloužící k bydlení) pro případné rozšíření stávajících pozemních komunikací. Za účelem zajištění dopravního napojení u pozemků na ploše Z8 by bylo nutné využít pozemky již zastavěné (parc. č. XK a parc. č. XH), do nichž nelze bez souhlasu

vlastníků jednoduše zasahovat. Odpůrkyně rovněž poukázala na to, že podmínkou by muselo být též zbudování veřejně přístupné komunikace na pozemku parc. č. XJ, a s tím spojeného požadavku na dodržení požadavků vyhlášky č. 501/2006 Sb.

83. Skutečnost, že plocha Z8 podle navrhovatelů lépe navazuje na zastavěné území obce (než plocha Z19), ani skutečnost, že se plocha Z19 nachází na půdách I. třídy ochrany, nebyla pro vymezení nového zastavitelného území (v případě plochy Z19), resp. redukci stávajícího zastavitelného území (v případě plochy Z8) určující. Tím bylo zjištění, že plocha Z8 spadá do kategorie dosud zastavitelných ploch, resp. ploch s jiným funkčním využitím, u nichž původně zamýšlený rozvoj selhal nebo se nejvíce jeví být realizovatelným. Dle odůvodnění změny územního plánu bylo toto zjištění stěžejní podmínkou pro převedení takových ploch do ploch nezastavitelných, aby mohla být kompenzována zastavitelnost ploch jiných. V tomto ohledu tedy nelze hovořit o diskriminaci.
84. Srovnání navrhovatelů s plochou Z5, u níž došlo k zařazení některých pozemků do územní rezervy, rovněž diskriminaci nepředstavuje. Vzhledem k tomu, že tento argument vznesli navrhovatelé až v žalobě, soud považoval za dostačující vysvětlení odpůrkyně k návrhu, že v této rozvojové lokalitě je vysoce pravděpodobné – na rozdíl od lokality Z8 – že dojde k vyřešení dopravního napojení, a proto zde došlo k využití institutu územní rezervy (viz bod 64). Obdobně je na místě postupovat při vypořádání námítky srovnáním s plochami Z18, Z19 a Z21, tj. odkázat na vyjádření odpůrkyně (viz body 65 a 66). K tomuto vyjádření odpůrkyně již navrhovatelé v replice žádnou protiargumentaci nevznesli.
85. Příklady ploch, jimiž chtěli navrhovatelé poukázat na diskriminaci zvoleného řešení, tedy neodůvodněné diskriminační zacházení neprokazují. Nejedná se o příklady, které by byly s plochou Z8 zcela srovnatelné a odpůrkyně důvody pro takový závěr srozumitelně vysvětlila. Z odůvodnění změny územního plánu je zřejmé, jaká kritéria byla vzata do úvahy při určení ploch, které budou nově zastavěny, resp. ploch, které budou ze seznamu zastavitelných ploch vypuštěny. Ve vztahu k ploše Z8 soud neshledal skutečnosti, které by její zařazení do ploch redukovaných dle územním plánem stanovených kritérií měly vyloučit z důvodu diskriminace. Soud však dospěl k závěru, že zařazení původně zastavitelné plochy Z8, jejíž součástí jsou pozemky navrhovatelů, do ploch nezastavitelných, brání za daných okolností důvod jiný.

III.d) Nezbytnost zvoleného řešení

86. Navrhovatelé ve svých námitkách poukazovali na to, že pokud nebude kompletně vypuštěna zastavitelná plocha Z8, změna územního plánu bude mít nadále neutrální vliv na zemědělský půdní fond v obci a celková bilance (nově zastavitelná vs. ZPF navracená výměra ploch) bude ve prospěch ZPF. Odpůrkyně na tuto námitku reagovala tím, že se nejedná pouze o potřebu kompenzace nových záborů zemědělské půdy, ale jde též o naplnění veřejného zájmu na ochraně zemědělské půdy a nezastavěného území. Naposled uvedený veřejný zájem je jistě obecně hodný ochrany, v tomto případě je však naplňován již požadavkem na kompenzaci nově zabíraných ploch.
87. Z odůvodnění změny územního plánu lze identifikovat, že cílem této změny je (mj.) *rozvoj obce směrem k vymezení nových zastavitelných ploch, ovšem při současném naplnění požadavků na ochranu půdy (zemědělského půdního fondu)*. Jinými slovy, cílem bylo vymezit další zastavitelné plochy (uspokojení požadavku na výstavbu), nikoliv však ve výměře převyšující

4/2023

výměru ploch nezastavitelných. Požadavek na kompenzaci nových záborů vyplývá z právní úpravy (§ 5 zákon o ochraně ZPF), resp. ze stanoviska dotčeného orgánu (na úseku ochrany ZPF). Z tohoto stanoviska však nevyplývá, že by výměra ploch navrácených do ZPF měla výměru nově zabíraných ploch nutně převyšovat, resp. o kolik.

88. Soud se ztotožnil s navrhovatelem v tom, že pokud by plocha Z8 zůstala v plochách bydlení, výměra ploch nově určených k zastavění by ve svém souhrnu i tak nedosahovala výměry ploch převáděných zpět do ZPF. Změnou územního plánu dochází v řešeném území k záboru ploch ZPF v celkové výměře 5,86 ha a naopak k redukci záboru v celkové výměře 7,92 ha. Bilance tedy činí 2,06 ha ve prospěch půdy v ZPF. Výměra plochy Z8 představuje pouze 0,56 ha. Z toho vyplývá, že i bez započtení redukce o plochu Z8 by výměra ploch redukováných převyšovala výměru ploch nově zastavitelných (tj. těch, jež jsou ze ZPF odnímány). Jednalo by se tedy (i bez zásahu do plochy Z8) o pozitivní bilanci pro ZPF. V takové situaci proto nelze než konstatovat, že vypuštění plochy Z8 ze zastavitelných ploch nemohlo dosažení sledovaného cíle ovlivnit. A odpůrkyně neuvedla dostatečně závažné důvody (např. relevantní změna okolností, věcná nesprávnost původního řešení ve spojení s kolizí s veřejným zájmem) ke změně funkčního určení plochy Z8 z plochy zastavitelné na plochu nezastavitelnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č.j. 2 As 67/2022-42).
89. S ohledem na zjištění, že rozvojové cíle obce mohou být naplněny i bez zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, již není nutno se zabývat opodstatněností dalších důvodů, pro které odpůrkyně zvolila plochu Z8 jako plochu vhodnou ke kompenzaci nově zabíraných ploch, a které navrhovatelé rovněž rozporují (zejména problematičnost dopravního napojení plochy). Ve fázi územního plánování není problematičné dopravní napojení bez dalšího překážkou pro zachování zastavitelnosti plochy (ostatně mezi účastníky není sporu o tom, že takový problém zde byl již při vymezení plochy Z8 jako zastavitelné v roce 2008). Skutečnost, že navrhovatelé své pozemky po dlouhou dobu nevyužili k původně vymezenému účelu, tj. k zastavění, resp. skutečnost, že nejsou dány podmínky pro odškodnění vlastníků ve smyslu § 102 stavebního zákona, nemůže posuzovaný zásah do vlastnických práv navrhovatelů opodstatnit za situace, kdy tento zásah není pro dosažení cíle sledovaného změnou územního plánu potřeba.
90. Nutno podotknout, že tato situace se může do budoucna změnit; např. tehdy, bude-li v budoucnu dána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch na území obce a současně bude nutno řešit požadavek na jejich kompenzaci redukcí ploch z „rezervoáru“ ploch dosud k zastavění nevyužitých. Navrhovatelé tedy nyní získávají čas a nadále se mohou snažit o využití svých pozemků na ploše Z8 k původnímu účelu, tj. k zastavění rodinnými domy, jakkoli dosud učiněné kroky k takovému výsledku zatím nesměřovaly.
91. Na závěr soud dodává, že pokud navrhovatelé až v replice argumentovali nevypořádáním požadavků dotčeného orgánu na úseku ochrany před hlukem ve vztahu k nové zastavitelné ploše Z23, v tomto ohledu zjevně nemají aktivní věcnou legitimaci. Případná nezákonnost spočívající v nezohlednění požadavků dotčeného orgánu by se totiž práv navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků v plochách nacházejících se ve zcela jiné části obce dotknout nemohla. Pro posouzení věci samé proto není tato námitka relevantní. Námitka nedostatečného vypořádání požadavků dotčeného orgánu zároveň nepředstavuje vadu, k níž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Soud se proto touto námitkou nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

92. Napadené opatření obecné povahy netrpí vadou nicotnosti, proto soud návrh na deklaraci nicotnosti změny územního plánu ve výroku I. zamítl. Soud však shledal důvodnou námitku nepřiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, neboť zjistil, že rozvojových cílů stanovených územním plánem lze dosáhnout i bez tohoto zásahu. Proto ve výroku II. přistoupil ke zrušení části napadeného opatření obecné povahy v požadovaném rozsahu, a to dnem právní moci rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.)
93. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle principu úspěchu ve věci. Právo na náhradu nákladů řízení má ten účastník, který byl v řízení plně procesně úspěšný, nebo který byl úspěšný jen částečně, pakliže míra jeho procesního úspěchu převažuje nad mírou jeho procesního neúspěchu. V daném případě se jednalo o návrh s eventuálním petittem, kdy vyhovění jednomu z návrhů vylučuje vyhovění návrhu druhému, a kdy se tedy považuje za plný úspěch ve věci vyhovění alespoň jednomu z návrhů.
94. Navrhovatelé byli ve věci plně úspěšní, proto jim soud přiznal náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Ty jsou tvořeny jednak náklady na soudní poplatek ve výši 2 x 5 000 Kč (10 000 Kč) a jednak náklady na zastoupení advokátem spočívající v odměně za tři společné úkony právní služby po 3 100 Kč za každého z navrhovatelů [převzetí věci, sepsání žaloby, podání repliky] a v náhradě jeho hotových výdajů ve formě tří režijních paušálů po 300 Kč [tedy celkem 6 úkonů právní služby a 3 paušální platby] podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1, písm. a), d), a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb [advokátní tarif]. Částku mimosmluvní odměny je však třeba snížit s přihlédnutím k § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 %, tj. za 6 úkonů právní služby náleží 14 880 Kč (18 600 – 3 720). Náklady na režijní paušály pak činí 900 Kč. Celkovou částku nákladů na zastoupení advokátem je třeba zvýšit o částku 3 314 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů přiznaných navrhovatelům tak činí 29 094 Kč (10 000 + 14 880 + 900 + 3 314).

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 2. února 2024

Petr Pospíšil v.r.
předseda senátu