



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

navrhovatelé:

- 1) Ing. P. V.  
bytem X
- 2) Mgr. M. W.  
bytem X
- 3) Mgr. M. Ch. V.  
bytem X
- 4) Ing. arch. J. C.  
bytem X
- 5) Ing. R. C.  
bytem X

všichni společně zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou  
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti  
odpůrci:

**Obec Chudčice**  
sídlem Chudčice 220, 664 71 Veverská Bítýška  
zastoupená advokátem JUDr. Františkem Severinem  
sídlem Elišky Machové 1247/41, 616 00 Brno

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Chudčice schváleného usnesením Zastupitelstva obce Chudčice č. 52/23/ZO4 ze dne 26. 6. 2023 v částech:**

- vymezujících plochu zemědělskou produkční – N na pozemku parc. č. XC v katastrálním území X
- vymezujících plochu zahrad navazujících na plochy bydlení – Bz na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území X

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Chudčice schválený usnesením Zastupitelstva obce Chudčice č. 52/23/ZO4 ze dne 26. 6. 2023 – se dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší**
  - v rozsahu vymezení plochy zemědělské produkční – N na pozemku parc. č. XC v katastrálním území X;
- II. Ve zbývajících částech **se návrh zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Návrh

1. Návrhem doručeným soudu dne 6. 2. 2024 se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Chudčice, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Chudčice ze dne 26. 6. 2023, č. 52/23/ZO4 („územní plán“). Uvedli, že navrhovatel č. 1 je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. X, jehož součástí je stavba č. p. 1, rodinný dům („parc. č. X“). Navrhovatelka č. 2 je vlastníkem pozemku parc. č. XA v k. ú. X („parc. č. XA“). Navrhovatelka č. 3 je vlastníkem pozemku parc. č. XB v k. ú. X („parc. č. XB“). Navrhovatelé č. 4 a č. 5 vlastní v SJM pozemek parc. č. XC v k. ú. X („parc. č. XC“).
2. Navrhovatelé brojili proti nepřevzetí plochy A3, lokality pro bydlení, vymezené v původním územním plánu z roku 2000. Tvrdili, že pozemky parc. č. XA, XB i XC byly součástí plochy A3, která byla v územním plánu změněna na pozemku parc. č. XC na plochu N, tj. zemědělskou produkční. Na pozemcích parc. č. XA a XB došlo ke změně na plochu Bz, tj. zahrad navazujících na plochy bydlení. Navrhovatelé jsou všichni výrazně dotčeni vymezením plochy N, resp. plochy Bz, neboť v budoucnu plánovali přeparcelování všech zmíněných pozemků parc. č. X, XA, XB i XC a následnou výstavbu devíti rodinných domů, což nyní územní plán znemožňuje.
3. Přijetím územního plánu bylo výrazně zasaženo do vlastnických práv navrhovatelů v rozporu s jejich legitimním očekáváním. Územní plánování je však procesem, který by měl probíhat kontinuálně, nová dokumentace by měla navazovat na tu stávající a také na faktickou situaci v území. Podle původního územního plánu z roku 2000 nebyl s realizací stavebního záměru navrhovatelů problém, což ostatně dokládá také písemné sdělení odpůrce ze dne 14. 6. 2017 na dotaz navrhovatelky č. 3. Z něj vyplývalo, že pozemky parc. č. XB i XC byly určeny k zástavbě rodinnými domy.
4. Navrhovatelé proto namítali nepřezkoumatelnost územního plánu. Řešení obsažené v územním plánu je třeba dostatečně a přesvědčivým způsobem odůvodnit. Odrazem by mělo být také vypořádání námitek, které by měly být na pozadí důkladně a zároveň citlivě posouzeny a zhodnoceny. Námitka navrhovatelů ale byla vypořádána nepravdivým tvrzením, že pozemky nebyly zastavitelnou plochou, nýbrž územní rezervou a Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

zastavitelnost by tak byla možná až po změně územního plánu. O územní rezervu ve smyslu stavebního zákona se přitom nikdy nejednalo. Podmínka přednostního využití alespoň 75 % kapacity plochy V1 a V2 (zavedená změnou č. V územního plánu z roku 2000) odpovídá institutu etapizace. Vypořádání námítky proto stojí na nesprávném důvodu. Navrhovatelé také poukazovali na skutečnost, že územní plán je založen na principu stabilizace územního rozvoje v návaznosti na předcházející územní plán. V takovém případě by měly být zastavitelné plochy přednostně převzaty, a až nad jejich rámec by měly být vymezeny plochy nové.

5. Změnou využití významně klesla hodnota pozemků a daná změna je v územním plánu odůvodněna zcela nedostatečně. Navrhovatelé již v námitkách uváděli, že zábor zemědělského půdního fondu („ZPF“) má být posuzován zejména tehdy, když k odejmutí půdy dochází poprvé. V případě pozemků navrhovatelů byl však zábor ZPF projednáván již v době tvorby původního územního plánu z roku 2000, kdy byla plocha A3 vymezena. Původní územní plán tak již s odejmutím zemědělské půdy počítal. Odpůrce se nevypořádal ani s námitkou, že v jiných lokalitách obce k záboru půdy II. třídy ochrany dochází. Mimo to k nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti pro nedostatek odůvodnění vede sama o sobě již skutečnost, že nelze ve vypořádání námitek předjímat stanovisko orgánu ochrany ZPF, což odpůrce učinil.
6. Také námitky proti vymezení plochy Bz byly vypořádány nedostatečně. V první řadě není zřejmé, na základě jakého důvodu je podle odpůrce potřeba chránit krajinný ráz, když se nejedná o žádné významné území. Vypořádání námítky s odkazem na nemožnost příjezdu navíc nijak nereflektuje záměr navrhovatelů pozemky přeparcelovat. Je tím zcela ignorována možnost dopravního napojení přes pozemek parc. č. XC na obecní pozemek parc. č. X v k. ú. X, který je vymezen jako plocha dopravní infrastruktury.
7. Odůvodnění je vnitřně rozporné i vzhledem k dalším aspektům územního plánu. Koncepce je celkově nastavena tak, že Chudčice mají zejména rezidenční funkci a byly transformovány na obec, kde je bydlení dominantním využitím. Územní plán je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů stejně jako pro nedostatečné a nesprávné vypořádání námitek.
8. Žalobci namítali také nepřiměřenost a diskriminační povahu přijatého řešení. Platí zásada minimalizace zásahů do vlastnického práva. Zrušení plochy A3 vedlo ke zjevně nepřiměřenému, nezdůvodnitelnému a diskriminačnímu řešení, pokud byly zastavitelné plochy bez jakéhokoli odůvodnění situovány na severovýchod obce. Ve srovnání s jinými vlastníky je tak vůči žalobcům postupováno diskriminačním způsobem, neboť přijatým řešením došlo k zásadnímu omezení jejich vlastnického práva. Tyto námitky nebyly vypořádány, což opět samo o sobě způsobilo nepřezkoumatelnost a nezákonnost územního plánu.
9. Z uvedených důvodů žalobci navrhli, aby soud územní plán zrušil v napadeném rozsahu.

## II. Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve zdůraznil, že územní plán je bez právních a jiných vad. Předmětné pozemky byly v původním územním plánu z roku 2000 vymezeny v ploše územní rezervy. Nejednalo se tedy o zastavitelnou plochu, zastavitelnost by byla možná až po případné změně územního plánu. Územní rezerva byla zavedena již dne 4. 1.

2018 dodatkem č. V k původnímu územnímu plánu z roku 2000; nelze tedy tvrdit, že zastavitelnost plochy byla územním plánem najednou odňata.

11. V dané lokalitě se vyskytují půdy s vysokou bonitou a orgán ochrany ZPF neudělil v rámci projednávání souhlas. V územním plánu je dostatek zastavitelných ploch s nižší bonitou, které nejsou doposud využity.
12. K pozemkům parc. č. XA a XB není zajištěn příjezd ani nejsou podmínky pro vznik komunikace odpovídající obecně závazným právním předpisům. Za řádné připojení nelze považovat napojení přes stávající rodinné domy. Územním plánem se vědomě vylučuje stavba domů ve druhé řadě přes závleky. Pro takovou výstavbu nejsou vytvořeny podmínky pro napojení kanalizace, vodovodu atd.
13. Odpůrce uvedl, že s argumentací se dostatečně vypořádal v bodě 5. přílohy č. 1b odůvodnění územního plánu. Pro úplnost také dodal, že odkaz na sdělení odpůrce ze dne 14. 6. 2017 je irelevantní, neboť vypovídá o stavu před přijetím změny č. V původního územního plánu, tedy před zavedením územní rezervy.
14. Ze všech výše uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.

### **III. Replika navrhovatelů**

15. Navrhovatelé podali k vyjádření odpůrce repliku a tvrdili, že vyjádření nijak nereaguje na podstatu jejich argumentace. Odpůrce vnímal pozemky jako nezastavitelné a jejich námitky odmítl s tím, že nejde o změnu zastavitelnosti. Tento náhled je však chybný. Pozemky nebyly územní rezervou, ale zastavitelnou plochou vymezenou územním plánem z roku 2000. Zcela irelevantní jsou také dohady odpůrce o necitlivém a povrchním pohledu navrhovatelů na věc, o načasování koupě pozemku, nebo o snaze nadřadit využití pozemků veřejnému zájmu. Vyloučení zástavby ve druhé řadě bylo jako důvod uvedeno až ve vyjádření odpůrce, nikoliv ve vypořádání námitek a nemůže tak zhojit nesprávnost vypořádání. Toto tvrzení je však účelové, neboť výstavba ve druhé řadě je v obci zcela běžným jevem. I argumenty proti napojení jsou nepřipadné, neboť, jak již žalobci ozřejmili, k napojení může dojít přes parcelu parc. č. X v k. ú. X, která je polní cestou a obsluhuje zadní trakty celé linie domů.

### **IV. Podmínky řízení**

16. Předtím, než soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, zabýval se naplněním podmínek řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s.
17. Napadený územní plán je co do formy opatřením obecné povahy [§ 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], které bylo schváleno usnesením Zastupitelstva obce Chudčice č. 52/23/ZO4 dne 26. 6. 2023. Územní plán nabyl účinnosti dne 17. 7. 2023, napadené opatření obecné povahy je tudíž existující a účinné.
18. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se zakládá Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *obec Vysoká nad Labem*, body 31, 34 a 37).

19. Navrhovatelé svoji aktivní legitimaci k podání návrhu odvozovali z vlastnictví pozemků parc. X, XA, XB a XC. Tato skutečnost nebyla mezi účastníky sporná. Soud tedy vycházel z toho, že navrhovatelé prokázali vlastnictví nemovitých věcí v katastrálním území odpůrce a že věrohodně poukazovali na zkrácení svých subjektivních práv. Navrhovatelé tedy byli k podání návrhu aktivně procesně legitimováni.
20. Pasivně legitimovaným je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, tj. obec Chudčice.
21. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu (petitu). Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. (především návrhové body) a je včasný (byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.).
22. Podmínky řízení tak byly v dané věci naplněny, proto soud přistoupil k věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy v intencích podaného návrhu. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

## V. Posouzení věci

23. Návrh je částečně důvodný.
24. Navrhovatelé nenamítali, že by odpůrce územní plán přijal mimo svou pravomoc či působnost a ani soud k takovému závěru nedospěl. Předmětem návrhu nejsou ani případná procesní pochybení odpůrce při přijímání územního plánu. Jeho podstatou je tvrzení žalobců, že přijaté řešení je nepřezkoumatelné, nezákonné a že je nepřiměřeným zásahem do jejich vlastnického práva. Soud se proto zabýval namítanou nepřezkoumatelností, zda byly napadené části územního plánu způsobilé zasáhnout do práv žalobců a zda se jednalo o zásah zákonný.

### *V./A) Skutkový stav – Vymezení ploch a existence územní rezervy*

25. Zdejší soud považuje za vhodné nejdříve ozřejmit skutkový stav věci, který je rozhodný pro vymezení právního náhledu a následné vypořádání jednotlivých žalobních námitek.
26. Územní plán z roku 2000 vymezil řadu nových lokalit pro bydlení. Podle obecně závazné vyhlášky Obce Chudčice ze dne 2. 2. 2000, č. 1/2000, bylo jeho cílem mimo jiné právě navrhnout plochy vhodné pro novou výstavbu a pro umístění soukromých i komerčních aktivit, stejně jako zhodnotit podmínky životního prostředí a nalézt nejvhodnější urbanistickou skladbu. Dále je ve vyhlášce uvedeno, že lokality vhodné pro zástavbu byly vymezeny s ohledem na ochranu ZPF, koncept byl s orgánem ochrany ZPF konzultován a byl jím odsouhlasen.
27. Konkrétně zóna A pak byla vymezena jako lokalita pro výstavbu izolovaných jednopodlažních domků s obytným podkrovím s následujícím popisem: „obytná zástavba do r. 2010 – ochranné pásmo silnice, ochr. pásmo el. vedení VVN; lokalita se nachází v severní části obce při komunikaci III/38529, navazuje na zastavěnou část obce - č. XD“. Změnou č. V územního plánu z roku 2000 byla do vymezení této zóny doplněna věta: „Využití zastavitelné plochy A3 je podmíněno využitím alespoň 75 % kapacity ploch V1 a V2“. Plochy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

ZPF, tj. Np – orná půda a ostatní zemědělské plochy, měly podle odůvodnění původního územního plánu sloužit k hospodaření na zemědělské půdě, přípustné na nich byly účelové stavby a zařízení zemědělské výroby. Vyloučeny byly objekty k individuální rekreaci. Plocha Zz – zahrad, sadů, vinic a polí v drobné držbě, měla být využívána k samozásobitelským zemědělským účelům a k rekreaci. Výstavba zahrádkářských chat na těchto plochách nebyla umožněna.

28. Pozemky navrhovatelů tak byly v územním plánu z roku 2000 vymezeny následovně. Pozemek parc. č. X byl vymezen v ploše obytné zástavby. Pozemek parc. č. XA byl vymezen v ploše zahrad, tj. Zz. Pozemky parc. č. XB a XC, které byly v té době vymezeny podélně vedle sebe, byly ornou půdou, tj. v ploše Np. Část pozemků parc. č. XB a XC byla zároveň součástí plochy A3 pro bydlení. Když navrhovatelé č. 4 a 5 koupili na konci roku 2017 pozemek parc. č. XC, došlo k přeparcelování pozemků parc. č. XB a XC. Výsledkem této změny bylo vymezení pozemku parc. č. XB, který byl nadále ornou půdou Np, mezi pozemky parc. č. XA a XC. Oblast A3 do něj již nezasahovala a její součástí tak zůstal pouze pozemek parc. č. XC.
29. Soud proto konstatuje, že není pravdou, že by všechny předmětné pozemky byly vymezeny jako plocha pro bydlení, resp. jako součást plochy A3. Pozemky parc. č. XA a XB (po přeparcelování) nikdy pozemky určené k bydlení nebyly, byly zahradou nebo ornou půdou. Ostatně také namítané sdělení odpůrce ze dne 14. 6. 2017, že jsou pozemky určeny ke stavbě rodinných domů, se týkalo pozemků parc. č. XB a XC před jejich přeparcelováním. V té době byly oba pozemky skutečně částečně součástí plochy A3.
30. O žádosti o pořízení nového územního plánu bylo rozhodnuto již na veřejném zasedání konaném dne 23. 11. 2016. Výsledný územní plán nabyl účinnosti dne 17. 7. 2023. Podle odůvodnění vychází z koncepce územního plánu z roku 2000. Je založen na principu dokončení založené urbanistické struktury především z hlediska bydlení, které je dominantní funkcí využití území. V obci je ulicový typ převážně řadové zástavby, na kterou navazují rozsáhlé zahrady, doplněný novou výstavbou soukromých ploch rodinných domů doplněných nezbytnými plochami ulic. V návaznosti na plochy bydlení jsou vymezeny plochy zahrad, které vlastnicky i funkčně navazují na plochy bydlení. Regulativem je u nich ale omezena výstavba, aby byla zajištěna ochrana zeleně, typická z hlediska obrazu obce a krajinného rázu. Součástí takto vymezené plochy Bz jsou pozemky parc. č. XA a XB. Územní plán také vymezuje rozsáhlé plochy zemědělské produkční, o nichž je v odůvodnění uvedeno, že se jedná o plochy stabilizované a nové zemědělské plochy územní plán nenavrhuje. Součástí takto vymezené plochy N je pozemek parc. č. XC.
31. Ve vypořádání nesouhlasné námítky navrhovatelů s vymezením plochy N odpůrce uvádí, že územní plán neodnímá pozemku parc. č. XC zastavitelnost. Plocha A3 byla totiž plochou územní rezervy a plochou pro bydlení by se stala až změnou územního plánu. Chudčice však mají dostatek jiných zastavitelných ploch v půdách s nižší bonitou a nemají záměr vymezovat další zastavitelné plochy. V rámci projednávání navíc neudělil s danou lokalitou souhlas orgán ochrany ZPF.
32. Existenci územní rezervy dovozuje odpůrce ze změny č. V územního plánu z roku 2000. V koncepci územního plánu tak odpůrce vychází z toho, že plocha A3 již nebyla plochou pro bydlení, tudíž nedošlo ke změně jejího užívání. Tak ostatně uvádí i v odůvodnění územního plánu na str. 49: „Na návrhových plochách bydlení je územním plánem vytvořena dostatečná kapacita pro pokrytí potřeb obce. Z těchto důvodů nebyly do návrhu zařazeny plochy Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

*pro bydlení na západní straně obce, které byly v původním ÚPO zařazeny jako plochy návrhové nebo jako územní rezervy. Tyto plochy jsou lokalizovány na chráněných půdách II. třídy ochrany a zároveň nejsou v současné době zainvestované.“*

33. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán mimo jiné vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Pro územní rezervy se použije § 36 odst. 1 obdobně. Podle § 36 odst. 1 věty druhé stavebního zákona platí, že zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen ‘územní rezerva’).
34. Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. V území dotčeném územní rezervou je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Vymezení územní rezervy je tedy v souladu se zákonem, pokud je třeba prověřit budoucí využití území, účel prověření je v souladu s úkoly a cíli územního plánování a toto omezení trvá pouze po nezbytně nutnou dobu. V obecné rovině nelze vyloučit, že i u území již jednou pro konkrétní záměr prověřeného, vyvstane potřeba nového prověření s ohledem na změnu skutkových či právních okolností. Tím spíše v případě, kdy od původního prověření území uplyne doba přibližně 10 let, aniž by bylo v mezidobí konkrétní území pro prověřovaný účel skutečně využito. I území, které již bylo zařazeno do zastavitelného území, se tedy může stát územní rezervou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, nebo ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38).
35. Etapizací ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona se rozumí stanovení pořadí provádění takových změn v území, které vyplývají ze schválené územně plánovací dokumentace. Jde tedy pouze o nástroj, jímž se stanoví pořadí změn v příslušném území. U územní rezervy se však nejedná pouze o časové rozvržení změn v území, ale o odložení změn v území právě s ohledem na nutnost prověření, zda jsou dané změny v předmětném území vhodné/realizovatelné, s tím, že po provedení tohoto prověření může obec dospět k závěru, že k zamýšleným změnám využití území nejsou vůbec dány podmínky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42).
36. Územní rezerva může být vymezena v zásadách územního rozvoje, v územním plánu a v regulačním plánu, musí být tedy zavedena formou opatření obecné povahy. Změna územního plánu, která by v tomto případě zaváděla územní rezervu, by proto musela být také náležitě odůvodněna. Muselo by z ní být zřejmé, jaký je budoucí záměr, kvůli kterému je rezerva zřizována, co je třeba prověřit, či proč se tak doposud nestalo. Měl by být stanoven také časový rámec omezení. Změna č. V však nic takového neobsahuje. Z jejího odůvodnění vyplývá, že účelem bylo vymezení nových zastavitelných ploch V1 a V2. Řešené území bylo omezeno na plochu navržené změny a neměnilo urbanistickou koncepci. Plochy A3 se změna č. V dotýká pouze tím způsobem, že podmínila využití plochy A3 využitím alespoň 75 % kapacity ploch V1 a V2.
37. Soudu tak není zřejmý žádný důvod, na základě kterého by bylo možné existenci územní rezervy dovozovat. V odůvodnění není plocha A3 ani územní rezervou označována. Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

Zmíněné podmínění výstavby využitím ploch V1 a V2 by mohlo být maximálně etapizací, nikoliv vymezením územní rezervy. V návaznosti na § 55 odst. 4 stavebního zákona byl odpůrce ve změně povinen prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Dovození z toho automatické zavedení územní rezervy je však zcela chybným výkladem povinností odpůrce. Odpůrce byl pouze povinen do odůvodnění změny územního plánu, kterou vymezil nová zastavitelná území, zahrnout vyhodnocení využití již existujícího zastavěného území. Tím však bez dalšího nemohlo dojít ke změně využití všech ploch, o nichž konstatoval, že již nejsou použitelné jako plochy zastavitelné.

38. Územní rezerva je zásahem do práv dotčených osob a nelze ji založit pouze implicitně. Územní rezervu na ploše A3 by tedy odpůrce mohl vymezit pouze řádně vypracovanou, a hlavně náležitě odůvodněnou změnou územního plánu vztahující se přímo ke vzniku územní rezervy v předmětné lokalitě, proti které by se mohli dotčené osoby bránit zákonem stanovenými prostředky. Taková změna územního plánu uskutečněna nebyla, a proto byla až do účinnosti nového územního plánu platně vymezena plocha A3 jakožto plocha pro obytnou zástavbu. Součástí plochy A3 byl i pozemek parc. č. XC.

#### *V./B) Legitimní očekávání*

39. V procesu územního plánování dochází k vážení řady soukromých i veřejných zájmů. Výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území, přičemž v tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných dle územního plánu (rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).
40. Z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž ze své podstaty v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-5).
41. S tím souvisí také problematika legitimního očekávání navrhovatelů v případě ochrany vlastnického práva vzhledem k vymezení funkčních ploch na území obce a jejich přípustného využití. Smyslem územního plánování je vytváření předpokladů pro rozvoj území, a s ohledem na předmětné území jako celek jsou také posuzovány všechny vlivy a zájmy, které je nutno akceptovat. Již z podstaty věci je tak téměř nemožné sladit očekávání a předpoklady tak, aby vyhovovaly všem dotčeným subjektům. Princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo. Jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů a vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí

fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76).

42. Jednotlivec tak nemůže mít legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný v určité podobě po celou dobu existence jeho věcných práv k nemovitostem. Nebo že se územním plánem změny poměry v území podle jeho zájmů a očekávání. V procesu územního plánování zkrátka k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů dochází. Odpůrce byl k případnému zásahu do vlastnického práva navrhovatelů oprávněn a samotná existence takového zásahu by nemohla být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu.
43. Úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Úkolem soudu naopak není určovat, jak má či naopak nemá být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti změny územního plánu se musí soud řídit zásadou zdrženlivosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53).
44. Soud proto musí přisvědčit námitkám navrhovatelů, že zásah do jejich práv nesmí být excesivní. Územní plánování by mělo být procesem kontinuálním, aby mohlo docházet k efektivnímu a dlouhodobému rozvoji území jakožto celku. Má-li tedy dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečnými důvody, které souvisejí buď s relevantní změnou okolností, nebo je původní řešení nesprávné a vede ke kolizi s veřejným zájmem (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).

#### *V./C) Plocha N*

45. Zdejší soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti ve vztahu k zařazení pozemku parc. č. XC do zemědělské plochy produkční N. Podle navrhovatelů je vypořádání námitek nepravdivé a stojí tak na zjevně nesprávném důvodu, který je v přímém rozporu s koncepcí. Zároveň odpůrce nereagoval na všechny namítané okolnosti, a vypořádání je tak zcela nedostatečné.
46. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné 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). Na základě podané námity či připomínky je pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy odůvodnit (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 (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
47. Napadené opatření obecné povahy sestává z vlastního odůvodnění, které se pohybuje v obecné rovině, a z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které obci umožňuje reagovat na konkrétní námitky dotčených osob. Z rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, ve spojení s

odůvodněním opatření obecné povahy, by tedy měly být seznatelné důvody, pro které odpůrce přistoupil ke změně funkčního využití předmětné plochy a jakým způsobem se postavil k jednotlivým argumentům navrhovatelů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169).

48. Nedostatek důvodů správního rozhodnutí může být shledán, pokud nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. V tomto případě je již z odůvodnění o námitkách zřejmé, na základě jakých konkrétních důvodů odpůrce námitkám nevyhověl, a které jej vedly k zařazení pozemku parc. č. XC do plochy N. Těmito důvody byla existence územní rezervy a ochrana ZPF. Rozhodnutí o námitkách je tedy přezkoumatelné. Jestliže však odpůrcem uváděné důvody nemají oporu ve zjištěném skutkovém stavu, je takové vypořádání námitek (a též změna využití pozemků) nezákonné. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Plocha A3 nebyla v původním územním plánu z roku 2000 (ve znění jeho změn) vymezena jako územní rezerva. Odpůrce proto nemohl změnu této lokality odůvodnit poukazem na tuto neexistující skutečnost s tím, že se nejednalo o zastavitelnou plochu. Pravdou je úplný opak – jednalo se o plochu zastavitelnou určenou pro bydlení.
49. Změnu využití této plochy pak nemohlo odůvodnit ani tvrzení odpůrce, že k této lokalitě nebyl udělen souhlas orgánu ochrany ZPF. Orgán ochrany ZPF se sice vyjadřoval k územnímu plánu, nikoliv však k této konkrétní lokalitě. Vzhledem k tomu, že na zemědělských plochách nedochází k záboru ZPF, neměl orgán ochrany ZPF důvod se k existenci plochy orné půdy vyjadřovat. Neudělením souhlasu orgánu ochrany ZPF tudíž nebylo možné změnu lokality A3 odůvodnit. Kromě toho soud připomíná, že určení lokality A3 pro obytnou zástavbu bylo orgánem ochrany ZPF posouzeno a odsouhlaseno v rámci původního územního plánu z roku 2000.
50. Zdůvodnění změny plochy A3 na plochu N tedy nemá oporu ve skutkovém stavu, a napadené opatření obecné povahy je proto v tomto rozsahu nezákonné. Soud tudíž vymezení plochy N zrušil; jelikož jsou navrhovatelé věcně legitimováni pouze ve vztahu k pozemkům, které vlastní, zrušil soud tuto plochu výlučně ve vztahu k pozemku parc. č. XC, do něhož zasahuje.

#### *V./D) Plocha Bz*

51. Územní plán je obecným regulativem, který směřuje k budoucímu umožnění, zpřesnění či jednoduššímu dosažení vytyčeného cíle. Smysl a účel koncepce tak musí být posuzován vzhledem k celému územnímu plánu. Jak bylo uvedeno již výše, z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla určitá nemovitost zahrnuta do konkrétního způsobu využití (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Navrhovatelé tedy mohou požadovat změnu regulace v tom smyslu, aby na pozemcích parc. č. XA a XB bylo možno realizovat výstavbu rodinných domů, jejich zájem zhodnotit pozemky ve svém vlastnictví je pochopitelný a legitimní. Zhodnocení soukromého vlastnictví se však nelze domáhat na veřejné moci. Zvláště v případě, kdy schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17). Pokud byl v napadeném územním plánu pouze promítnut stávající stav

pozemků a jejich současné faktické využití, a nedošlo tak ke změně faktického využití pozemků, nemohlo by k žádnému skutečnému zásahu do práv navrhovatelů dojít.

52. Na pozemcích parc. č. XA a XB, jichž se plocha Bz týká, nebylo možné stavět rodinné domy ani podle původního územního plánu z roku 2000. Pozemek parc. č. XA plnil funkci zahrady a nedošlo tak ke změně jeho využití. Pozemek parc. č. XB byl v původním územním plánu z roku 2000 ornou půdou. Vymezením v ploše Bz došlo ke změně jeho funkčního využití na zahradu, ovšem podle soudu v tomto případě nebylo původní využití pozemku nijak významně omezeno, ostatně ani navrhovatelé žádné omezení zemědělského využití pozemku nenamítali. Plocha Bz je navíc součástí zastavitelného území obce, takže ani v tomto ohledu nedošlo ke změně oproti původnímu územnímu plánu. Lze tak uzavřít, že vymezením plochy Bz nebylo do (stávajících) práv navrhovatelů žádným významným způsobem zasaženo.
53. Pokud jde o vypořádání námitek ve vztahu k pozemkům parc. č. XA a XB, pak odpůrce je sice povinen vypořádat se s námitkami navrhovatelů, ovšem samotná stručnost odůvodnění či nedokonalost jeho obsahu nemusí vždy zatěžovat vydané opatření obecné povahy nepřezkoumatelností. Odpůrce není povinen v odůvodnění rozhodnutí o námitkách či v rámci vypořádání připomínek reagovat podrobně na veškeré argumenty dotčených osob. Jak již bylo uvedeno výše, z rozhodnutí o námitkách ve spojení s odůvodněním opatření obecné povahy však musí být seznatelné, jak se odpůrce s argumenty navrhovatelů vypořádal. V odůvodnění námítka navrhovatelé uváděli, že jim není zřejmé, v čem odpůrce spatřuje krajinný ráz a nutnost jeho ochrany. Odpůrce se sice k této části námítka v jejím vypořádání přímo nevyjádřil, ovšem z odůvodnění obecné části, kapitoly E.1, bodu Krajinný ráz na str. 13 vyplývá, že *„z hlediska krajinného rázu je pro obec charakteristická zástavba zemědělských statků a menších staveb vytvářející spojitou uliční zástavbu podél silnic, na kterou navazují rozsáhlé plochy záhumních zahrad. Územní plán tento princip respektuje a pro jeho zachování navrhuje s plochami bydlení i plochy zahrad navazujících na plochy bydlení v zastavěném území, které cíleně omezují stavební využití uvnitř vnitrobloků bydlení a zachovávají typickou soukromou zeleň uvnitř obytného území.“* Podle soudu tak byla námitka vypořádána dostatečně a žalobní námitku považoval za nedůvodnou.
54. Odpůrce dále ve vypořádání námítka uvedl, že na pozemky v ploše Bz není zajištěn příjezd, což je také jeden z důvodů, proč nejsou pozemky vhodné pro stavbu rodinných domů. Stavba ve druhé řadě prostřednictvím závrků je nežádoucí. Námitky navrhovatelů proti této argumentaci nejsou důvodné. Kolem vymezené plochy zahrad skutečně není zajištěn přístup jinak než přes stávající rodinné domy, neboť na plochu Bz žádná komunikace nenavazuje. Navazují na ni jednotlivé pozemky vymezené jako orná půda, k nimž je zajištěn přístup přes pozemek parc. č. 2689, který je účelovou komunikací. Tato komunikace ale nevede na pozemky vymezené v ploše Bz, nýbrž pouze k pozemkům za nimi, včetně pozemku parc. č. XC. Ten ale bez dalšího nelze považovat za dopravní napojení pro plochy zahrad, protože není komunikací, nýbrž ornou půdou. Není povinností odpůrce přizpůsobovat územní plánování subjektivním záměrům navrhovatelů. Možnost provedení konkrétního záměru je posuzována až v rámci územního řízení, nikoliv při realizaci územního plánu. Odpůrce tak není povinen reflektovat údajné budoucí přeparcelování pozemků, které navíc po celou dobu řízení zůstalo u pouhého tvrzení o existenci společného záměru navrhovatelů, nikoliv u kroků, které by k přeparcelování pozemků vedly.

55. Ani namítaný rozpor s celkovou koncepcí není důvodný. Územní plán je vždy třeba posuzovat jako celek, jenž obsahuje řadu ploch různých využití a významů. Rezidenční funkci Chudčic žádným způsobem nepopírá vymezení plochy zahrad a snaha o zachování krajinného rázu. Koncepce realizuje obytnou funkci v jiných vymezených plochách. V ploše Bz je podle odůvodnění územního plánu (zejména bod I. C. 4 na str. 65) naopak zachována souvislá plocha typické soukromé zeleně, která se významně podílí na celkovém obrazu obce. Vzhledem k tomu, že nová zástavba je realizována na malých pozemcích s nízkým zastoupením zeleně, mají zahrady ve starší zástavbě dominantní roli. Jsou významné z hlediska podporování vsakování dešťové vody, pro snížení teploty v zastavěném území, udržení kvality obytného prostředí a estetických hodnot sídla.

#### *V./E) Minimalizace zásahu a diskriminace*

56. Aby bylo možné hovořit o diskriminaci, musejí být pozemky, s nimiž je v územním plánu zacházeno rozdílně, skutkově i právně srovnatelné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, nebo ze dne 20. 4. 2023, č. j. 9 As 76/2022-62). Navrhovatelé v rámci námitek uvedli, že ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, XB a XC došlo k nepřiměřenému, nezdůvodnitelnému a diskriminačnímu řešení, když byly zastavitelné plochy bez jakéhokoli odůvodnění situovány v severovýchodní části území. Diskriminační je vymezení nových zastavitelných ploch, s nimiž původní územní plán z roku 2000 vůbec nepočítal, bez řádného odůvodnění odklonu od původní koncepce.
57. Pokud jde o plochu A3, která byla změněna na plochu N, pak soud toto vymezení ve vztahu k pozemku parc. č. XC shledal nezákonným a opatření obecné povahy v této části zrušil. Je tak nadbytečné zabývat se tím, zda vymezení plochy N bylo v tomto ohledu diskriminační. Pokud jde o pozemky parc. č. XA a XB, pak ke změně ve způsobu využití těchto pozemků územním plánem v podstatě nedošlo. Soudu tak není zřejmé, v čem navrhovatelé ve vztahu ke zmíněným pozemkům spatřují diskriminační povahu napadeného opatření obecné povahy. To zejména v situaci, kdy se jejich argumentace opírá o existenci plochy A3, která ale na zmíněných pozemcích nikdy nebyla vymezena. Soud proto neshledal žádné neodůvodněné diskriminační zacházení, ani skutečnosti, které by měly z důvodu diskriminace vyloučit vymezení plochy Bz.

#### **VI. Závěr a náklady řízení**

58. Soud tedy shledal návrh zčásti důvodný co do plochy N. Tuto část napadeného opatření obecné povahy proto zrušil ke dni právní moci rozsudku, a to výlučně ve vztahu k pozemku parc. č. XC v k. ú. X (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Ve zbývajících částech návrhu byly námitky navrhovatelů nedůvodné, a proto je soud zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
59. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., dle které platí, že měl-li účastník řízení ve věci úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Navrhovatelé se svým návrhem částečně uspěli; stanovit míru procesního úspěchu, resp. neúspěchu tu ovšem nelze prostým aritmetickým způsobem. Skutečnost, že navrhovatelé napadli opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než ve kterém byli úspěšní, nevedlo ke zvýšení nákladů, a to ani na straně navrhovatelů, ani na straně odpůrce (který by jako malá obec v případě úplného úspěchu ve věci měl právo na jejich náhradu). Je nesporné, že odpůrce nezákonně zasáhl do práv navrhovatelů, a ti se proto důvodně domáhali soudní ochrany. Na druhou stranu navrhovatelé nesprávně vystihli

rozsah, v němž byl jejich návrh důvodný. Jelikož rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má spravedlivě odrazet výsledek sporu, má soud za to, že podmínkám dané věci nejlépe odpovídá rozhodnutí, podle něž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků.

#### **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 30. dubna 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.  
předseda senátu