



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

navrhovatelů: a) M. M.
b) A. H.
c) J. M.
všichni bytem X
všichni zastoupeni Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem
sídlem Údolní 33, Brno

proti odpůrci: obec Klentnice
sídlem Klentnice 24, Mikulov
zastoupena Mgr. Janem Skotnicou, advokátem
sídlem Hlavní třída 15, Frýdek-Místek

o návrhu na zrušení regulativu stanovícího pro plochu smíšenou nezastavěného území K27 zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry a max. výšku objektu 3,0 m a plochy Z34 a veřejně prospěšné stavby VDTK1 v textové části i grafické části Změny č. 1 Územního plánu Klentnice vydané usnesením zastupitelstva obce Klentnice č. 8 dne 28.11.2023

takto:

- I. Regulativ „zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry“ a „max. výška objektu 3,0 m“ pro plochu smíšenou nezastavěného území K27 v textové části E) 1.2. VYMEZENÍ

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

PLOCH V KRAJINĚ Změny č. 1 Územního plánu Klentnice vydané usnesením zastupitelstva obce Klentnice č. 8 dne 28.11.2023 se dnem vyhlášení tohoto rozsudku ruší.

- II. Plocha Z34 a veřejně prospěšná stavba VDTK1 vymezená v textové části a grafické části Změny č. 1 Územního plánu Klentnice vydané usnesením zastupitelstva obce Klentnice č. 8 dne 28.11.2023 se dnem vyhlášení tohoto rozsudku ruší.
- III. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 43 096 Kč k rukám Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Navrhovatelé podali dne 8.4.2024 zdejšímu soudu návrh, kterým se domáhají zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Klentnice vydané usnesením zastupitelstva obce Klentnice č. 8 dne 28.11.2023 (dále jen „Změna č. 1“), a to regulativu pro plochu smíšenou nezastavěného území K27 „zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry“ a „max. výška objektu 3,0 m“ a dále Změnou č. 1 vymezené plochy Z34 a veřejně prospěšné stavby VDTK1.
- 2. Navrhovatelé dovozují zkrácení na svých vlastnických právech k pozemku parc. č. X (jehož součástí je stavba rodinného domu č.p. 7) a k pozemkům parc. č. XA, XB, XC a XD (vše v katastrálním území K.) a rovněž i porušení zásady proporcionality. Navrhovatelé k návrhu Změny č. 1 uplatnili dne 9.10.2018 námitky, v nichž nesouhlasili s vymezením ploch Z28 a Z29, jakož i Z34, dále namítali nepřiměřenost a neodůvodněnost požadavku na zastavitelnost plochy K27 hospodářskými stavbami toliko v rozsahu 3 metrů výšky a do 1% zastavitelné plochy, který neodpovídá parametrům hospodářských staveb v dané ploše, a poukazovali na nepřezkoumatelnost a nedostatečnost podkladu návrhu – Územní studie „Klentnice, plocha Z1“.

II. Shrnutí argumentace navrhovatelů

- 3. Navrhovatelé s odkazem na závěry rozsudků zdejšího soudu ze dne 29.5.2015, č.j. 67 A 3/2015-93, a Nejvyššího správního soudu ze dne 29.4.2016, č.j. 4 As 149/2015-98, namítají, že napadená Změna č. 1 v návaznosti na pořízenou územní studii (Územní studie Klentnice – plocha Z1) vymezuje místo původní plochy Z1 (zastavitelná plocha s funkčním využitím pro bydlení vymezená na pozemcích navrhovatelů s účinností od 31.10.2014) nově plochy veřejného prostranství (U) Z30 a Z34, plochy smíšené nezastavěného území (SM) K26 a K27, plochy sídlení zeleně (Z) Z31, Z32 a Z33 a zpřesňuje plochu pro bydlení (B) vymezením ploch Z28 a Z29. Plocha Z34 byla vymezena též jako veřejně prospěšná stavba VDTK1 – stavba místní komunikace a technické infrastruktury, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit.
- 4. Podrobnou argumentací navrhovatelé napadají regulativ plochy K27, vymezené mimo jiné na pozemku parc. č. XD ve spoluvlastnictví navrhovatelky b). Takto stanovený regulativ znemožní dosavadní využití pozemku k zemědělským účelům a k chovu hospodářských

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

zvířat, což jsou činnosti, které ze své podstaty vyžadují umístění hospodářských objektů. Pokud mají navrhovatelé na pozemku parc. č. XD dále zemědělsky hospodařit, musí mít na tomto pozemku adekvátní vybavení, které si však pro nedůvodné omezení výstavby do 1% výměry nebudou moci uskladnit. Co se týče požadavku na výšku objektu maximálně do 3 metrů, tak takové omezení neodpovídá obvyklým parametrům hospodářských staveb. Navrhovatelé upozorňují na to, že u jiných ploch nacházejících se v obdobné nadmořské výšce či dokonce výše se taková výšková omezení neobjevují. Např. v plochách Z28 a Z29 je výšková regulace zástavby omezena nejvýše na dvě nadzemní podlaží, popřípadě s podkrovím, a to, ačkoliv se tyto stavby nachází ve vyšší nadmořské výšce a mohou tak zásadněji zasahovat do výhledu či horizontu. Není zřejmé, z jakého důvodu odpůrce k této limitaci přistoupil. Na omezení výškové zástavby toliko do výšky 3 metrů nad zemí neexistuje žádný veřejný zájem; tyto regulativy jsou podle navrhovatelů zcela nepřiměřené a neodůvodněné. Poukazují v této souvislosti i na to, že není zřejmé, jak mohou regulativ z hlediska jeho limitů použít na ploše hospodařící subjekty (údajně AGRO-Měřín, a.s.), tudíž kolik plochy k zastavění hospodářskými objekty pak zbude na navrhovatelku b).

5. Navrhovatelé dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.3.2023, č.j. 23 Cdo 3708/2021-1224, týkající se jejich věci, poukazují na to, že desítky let užívají pozemek parc. č. XE v katastrálním území K. ve vlastnictví České republiky, který tvoří funkční celek s jejich nemovitostmi. Tento funkční celek slouží navrhovatelům k bydlení i k rekreaci a k zemědělskému hospodaření. Navrhovatelé poukazují na to, že ve vztahu k tomuto pozemku vydal Okresní soud v Břeclavi dne 19.6.2018 rozsudek č.j. 10 C 13/2016-355 o nahrazení projevu vůle stávajícího vlastníka tak, že je povinen pozemek parc. č. XE na navrhovatele převést (tento rozsudek byl napaden odvoláním, tudíž doposud nenabyl právní moci). Navrhovatelé podrobnou argumentací dovozují, že Změna č. 1 regulací tohoto pozemku zasáhla do jejich práv. Na pozemku parc. č. XE a sousedních pozemcích navrhovatelé chovají drůbež, přičemž jejich chov je zařazen do Národního programu konzervace a využívání genetických zdrojů zvířat významných pro výživu a zemědělství (přívod elektřiny vede kabelem z domu navrhovatelů, i pitná voda je přiváděna z nemovitostí navrhovatelů coby podmínka hygienicky čistých podmínek chovu). Pro zařazení do tohoto programu byla jednou z podmínek i dostatečná velikost pozemku. Navrhovatelé neplánují ani v budoucnu na tomto pozemku (po jeho převedení do jejich vlastnictví) stavět a trvají na jeho stávajícím využití. Navrhovatelé upozorňují na to, že stávající způsob využívání předmětných pozemků je zcela v souladu s venkovským charakterem území na úpatí Pálavy a respektuje environmentální hodnotu CHKO Pálava.
6. Pokud jde o dílčí změnu 1.06 napadené Změny č. 1, tak ve vztahu k ní navrhovatelé brojí proti zastavitelné ploše Z34, která je vymezena přes pozemek parc. č. XE, stejně jako veřejně prospěšná stavba – koridor VDTK1. Dále navrhovatelům vadí regulativ plochy K27, do níž je zahrnut pozemek parc. č. XD ve spoluvlastnictví navrhovatelky b). Realizace Změny č. 1 by zásadním způsobem a od základu proměnila stávající způsob užívání pozemků navrhovateli k zemědělským účelům. V důsledku regulativu plochy K27 ve vztahu k pozemku parc. č. XD ve vlastnictví navrhovatelky b) se stane tento pozemek prakticky nezastavitelným pro hospodářské objekty a kupř. nebude zde možné uskladnit vybavení pro zemědělské obhospodařování.

7. Navrhovatelé dále podrobnou argumentací dovozují, že by realizace záměru místní komunikace na ploše Z34 způsobila snížení kvality prostředí a snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelů (imise, narušení soukromí navrhovatelů, negativní vliv na jejich zdraví, ohrožení statiky jejich rodinného domu atd). Pozemek navrhovatelů parc. č. X se nachází v blízkosti hlavní silnice III/42120, avšak ze zbývajících stran je obklopen obytnou zástavbou a zelení. Umístění místní komunikace v rámci plochy Z34 izoluje pozemek navrhovatelů spolu s rodinným domem ze tří stran frekventovanými pozemními komunikacemi a dojde ke znemožnění stávajícího způsobu obhospodařování pozemků parc. č. XE a XD. Pokud jde o samotnou výstavbu komunikace, tu navrhovatelé odkazují rovněž na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73. Realizace této místní komunikace nemůže být zdůvodněna výstavbou dvou rodinných domů, se kterými počítá územní plán v ploše Z28 a Z29, neboť jde stále o nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů. Vymezení veřejně prospěšné stavby v rámci koridoru VDTK1 podkopává více jak třicetiletou snahu navrhovatelů získat pozemek č. XE do vlastnictví. Navrhovatelé mají za to, že ve vztahu k ploše Z34 na pozemku parc. č. XE měl odpůrce přijmout takové řešení, které zasáhne do práv vlastníků v co nejmenší míře. Pokud odpůrce uvádí, že účelem plochy Z34 je napojení ploch pro bydlení Z28 a Z29, tak navrhovatelé na ploše Z29 nehodlají realizovat žádnou stavbu pro bydlení a od počátku proti vymezení ploch pro bydlení brojili. Plocha Z28 pak může být napojena přímo na plochu dopravního vybavení (DV), na kterou přiléhá, a není třeba kvůli napojení plochy Z28, na které má vzniknout jediný rodinný dům, zasahovat do práv navrhovatelů.
8. Navrhovatelé dále uvádějí, že ulice Pod Kostelem, která má být přes plochu Z25 a Z34 napojena silnici III/42120, již adekvátně napojena tuto silnici je, a to severní cestou (všechny domy na této ulici přístup na silnici III/42120 mají zajištěn ze severní strany). Vymezení plochy Z34 tak sleduje toliko pohodlnější (kratší) přístup k této silnici, což neodůvodňuje zásah do práv navrhovatelů. Takový účel podle navrhovatelů nemůže představovat veřejný zájem. Vymezením plochy Z34 dojde k zásahu do vlastnických práv navrhovatelů vlivem negativních imisí (navrhovatelé akcentují vliv na pozemek parc. č. XD), ke zpřetrhání dosavadního způsobu užívání pozemků a k narušení dosavadního vývoje území s ohledem na životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost obyvatel (viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30.5.2013, č.j. 30 A 1/2013-120, č. 4742/2013 Sb. NSS).
9. Podle navrhovatelů nejsou důvody tohoto zásahu (vymezení plochy Z34) obsaženy ani v odůvodnění Změny č. 1, ani v územní studii. Navrhovatelé v této souvislosti podrobnou argumentací rozporují způsob vypořádání jejich námitek a tvrzení odpůrce mají, pokud jde o budoucí dopravní situaci v obci, za nepravdivé. Veškerá doprava z ulice za Kostelem směrem na Mikulov, tj. jižním směrem, bude projíždět právě okolo rodinného domu navrhovatelů a přes jejich stávající zahradu.
10. Územní studie přitom obsahovala několik variant řešení lokality 1.06. Z odůvodnění Změny č. 1 nevyplývají žádné úvahy odpůrce, proč bylo jako výsledné řešení zvoleno právě přijaté řešení. Zvolení výsledného řešení na základě územní studie je tak nepřezkoumatelné.
11. Navrhovatelé dále podrobnou argumentací dovozují, že stavba pozemní komunikace bude vybudována v nevhodné hydrogeologické lokalitě; to navrhovatelé dokládají souborem fotografií a posudkem z dubna 2011 Hydrogeologické posouzení lokality Klentnice parc. č. X Ing. A. K. ze společnosti GEON, s.r.o.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

12. Navrhovatelé dále podrobnou argumentací dovozují neodůvodněnost a nepřezkoumatelnost vymezení místní komunikace jako veřejně prospěšné stavby (a popisují předchozí šikanózní jednání odpůrce, pokud jde o napojení navrhovatelů na obecní kanalizaci). Mají za to, že vymezení plochy Z34 a veřejně prospěšné stavby VDTK1 je zcela účelovým a šikanózním krokem, který má za cíl zvrátit pravděpodobnost převedení pozemku parc. č. XE do vlastnictví navrhovatelů po vydání rozsudku Nejvyššího soudu. Podle navrhovatelů jde v tomto případě o zneužití práva. K tomu předkládají jako důkaz sdělení odpůrce o přistoupení vedlejšího účastníka do řízení vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 14 Co 230/2018.
13. Postup odpůrce je ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 2.10.2013, č.j. 9 Ao 1/2011-192, a ze dne 4.8.2010, č.j. 4 Ao 3/2010-54, neproporcionální (i co do proporcionality v užším smyslu, tedy kdy má jít o následek úměrný sledovanému cíli), přijaté řešení je nezákonné a v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do práv. S námitkou porušení zásady minimalizace zásahu se odpůrce vypořádal nedostatečně pouhým konstatováním, že místní komunikace bude sloužit občanům obce a je ve veřejném zájmu; stejně tak nepostačí odkaz na územní studii, tím spíše ne v situaci, kdy byla územní studie zpracována v několika koncepčních variantách (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2015, č.j. 2 As 97/2015-55).
14. Podrobnou argumentací dále navrhovatelé zdůvodňují, že rozhodnutí o námitkách je nedostatečně zdůvodněné, obsahuje neaktuální a nepravdivé údaje a je zmatečné (odkaz na územní rezervu).
15. Navrhovatelé proto navrhují, aby zdejší soud napadenou část Změny č. 1 zrušil. Na svém procesním postoji navrhovatelé setrvali po celou dobu řízení před zdejším soudem, včetně jednání, které ve věci proběhlo.

III. Shrnutí procesního postoje odpůrce

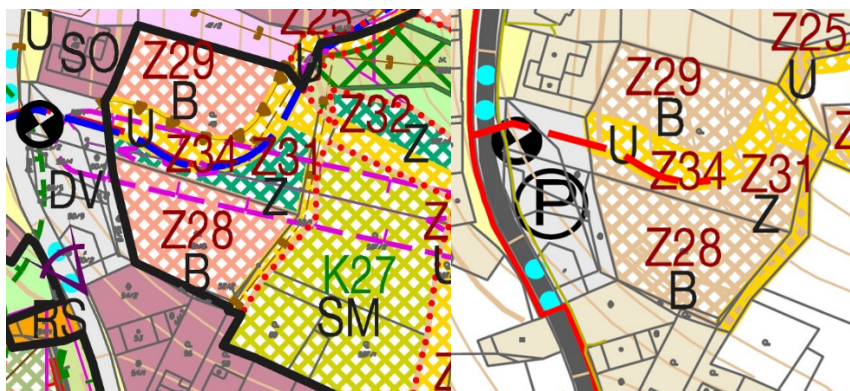
16. Odpůrce argumentuje ve shodě s obsahem vypořádání námitek navrhovatelů v napadeném opatření obecné povahy.
17. Odpůrce tedy navrhuje zamítnutí návrhu. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, včetně jednání, které ve věci proběhlo.

IV. Posouzení věci

18. Napadená Změna č. 1 je opatřením obecné povahy; byla přijata usnesením zastupitelstva odpůrce dne 28.11.2023, vyhláška o jejím vydání byla vyvěšena dne 14.12.2023 a Změna č. 1 tak nabyla účinnosti dne 29.12.2023 (§ 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Byl-li návrh podán dne 8.4.2024, byl podán včas.
19. Pokud jde o přípustnost návrhu a podmínky řízení, ty má zdejší soud za splněné. O pasivní legitimaci odpůrce nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 s.ř.s.).
20. Napadená plocha Z34 se, stejně jako veřejně prospěšná stavba VDTK1, v současné době nenachází na žádném z pozemků, který je ve vlastnictví navrhovatelů. Navrhovatelé jsou však spoluvlastníky pozemku p. č. X a na něm umístěného rodinného Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

domu (viz plocha SO na obrázku 1), který bezprostředně sousedí s nově vymezenou a napadenou plochou Z34 (způsob využití U – koridor veřejného prostranství) a na ní vymezenou veřejně prospěšnou stavbou VDTK1, které se zčásti nacházejí i na pozemku parc. č. XE ve vlastnictví České republiky (doposud druh pozemku vymezen jako zahrada), kterého se týká navrhovatel zmiňovaný civilní spor (k tomu viz níže body 47 a 48 tohoto rozsudku).

21. O aktivní procesní legitimaci navrhovatelů z titulu vlastnictví pozemku parc. č. X a na něm umístěného rodinného domu nemá zdejší soud jakékoliv pochybnosti, neboť napadený koridor veřejného prostranství (plocha Z34) s veřejně prospěšnou stavbou VDTK 1 má z východu a jihu bezprostředně nemovitost navrhovatelů obkružovat, a dochází tudíž k podstatné změně místních poměrů v bezprostředním sousedství navrhovatelů. Tato změna může mít nepochybně v budoucnu významný dopad (zejména vlivem dopravy) do vlastnických práv navrhovatelů (aniž by zdejší soud při posouzení otázky aktivní legitimace navrhovatelů jakkoli předjímal věcné posouzení takové změny z hlediska zákonnosti a proporcionality).
22. Navrhovatelka b) je též spoluvlastnicí pozemku parc. č. XD (doposud druh pozemku vymezen jako ovocný sad), zahrnutého do plochy K27 (obr. 1) s napadeným regulativem podmínek využití tohoto území; o aktivní legitimaci navrhovatelky b) tu není sporu, neboť tato plocha přímo zasahuje její pozemek, ale aktivní legitimaci navrhovatelů a) a c) ve vztahu k napadenému regulativu plochy K27 dovodit nelze.
23. Zda stanovením regulativu plochy K27 (ve vztahu k navrhovatelce b/) a vymezením plochy Z34 a veřejně prospěšné stavby VDTK 1 došlo materiálně ke zkrácení navrhovatelů na jejich právech nezákonným způsobem (včetně posouzení přiměřenosti takového zásahu), je již otázkou věcného posouzení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS), při kterém je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s., viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.12.2023, č.j. 9 Ao 37/2021-57).
24. Pro komplexní přehled je třeba zdůraznit, že mezi pozemkem navrhovatelky b) parc. č. XD a pozemkem parc. č. XE se nachází ještě pozemek parc. č. XF ve vlastnictví odpůrce, stejně tak se vedle pozemku parc. č. X s rodinným domem navrhovatelů (směrem k jihu) nachází pozemek parc. č. XG ve vlastnictví odpůrce (který stejně jako pozemek navrhovatelů sousedí s pozemkem parc. č. XE), přičemž přes tento pozemek se má veřejně prospěšná stavba komunikace napojovat na silnici III/42120, čímž má dojít k dalšímu dopravnímu napojení (doposud slepé) ulice Pod Kostelem na hlavní komunikaci v obci (viz obr. 2).



obr. 1 a 2

25. Definování a vymezení účelu plochy Z34 se nachází na str. 5 Změny č. 1, která dále na str. 39 a 43 obsahuje odkaz na územní studii. Územní studie pod požadavkem změny č. 1.06 zpracovala několik variant dopravního řešení lokality v původní ploše Z1 (před účinností Změny č. 1), včetně možností nové výstavby (viz nakonec vymezené plochy Z28 a Z29).
26. Jak vyplynulo z dokazování při jednání soudu, územní studie nejprve zpracovala varianty A a B, z nichž byla posléze podrobně rozpracována varianta A ve tři řešení dané plochy (str. 16 územní studie). Na základě konzultací a upřesnění s odpůrcem byla vybrána varianta A3, která se poté promítla ve Změně č. 1 mimo jiné vymezením napadené plochy Z34. Tato varianta je podle územní studie z hlediska urbanizace (zastavěnosti) ze všech zmiňovaných variant nejšetrnější, protože počítá pouze se dvěma plochami pro bydlení (stavebními parcelami), a to jednou nad a druhou pod plochou pro veřejné prostranství s komunikací VDTK1. Pokud jde o regulativ ploch zahrady a ovocného sadu (zasahující i pozemek parc. č. XD), tak již i územní studie jej vymezila tak, jak byl posléze přijat v napadené Změně č. 1 (tedy zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry a max. výšce objektu do 3 m), ovšem ani v územní studii není tento regulativ zdůvodněn; lze dovodit pouze v obecné rovině zdůrazněný zájem na zachování stávajících dřevin v těchto plochách s ohledem na zmíněné zvýšení zastavěnosti (kapitoly Krajina, ochrana přírody územní studie).
27. Původní plocha Z1 v územním plánu obce Klentnice byla v návaznosti na vypracovanou územní studii Změnou č. 1 zrušena a nově byly vymezeny plochy změn pro bydlení (v rodinných domech venkovské) Z28 a Z29, plochy veřejného prostranství Z30 a Z34 a plochy sídelní zeleně (Z31, Z32 a Z33).
28. U napadené plochy Z34 (funkční kód U koridor veřejného prostranství) stanoví Změna č. 1 jako další podmínky využití tohoto území: „místní komunikace k propojení lokality Z25 a silnice III/42120 technická infrastruktura pro lokality Z28 a Z29 prostorové uspořádání, ochrana hodnot území, krajinného rázu, respektovat podmínky zájmového území Ministerstva obrany, respektovat podmínky IV. zóny CHKO výšková regulace zástavby bez podmínek“ (str. 5 Změny č. 1).
29. Pokud jde o napadenou veřejně prospěšnou stavbu VDTK1, jedná se o stavbu místní komunikace a technické infrastruktury v ploše Z34 vymezenou v textové a grafické části (str. 10 ve spojení se str. 5 Změny č.1)

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

30. Plocha K27 (plocha smíšená nezastavěného území) pak zahrnuje jižní stranu obce, pozemky parc. č. XH, XD, XI, s těmito podmínkami využití území: „prostorové uspořádání, ochrana hodnot území, krajinného rázu – *zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry*, oplocení přírodního charakteru, ochrana prvků dřevin, zejména starých ovocných stromů při lokalizaci malých hospodářských objektů *max. výška objektu 3,0 m*“ (str. 8 Změny č. 1).
31. Změna č. 1 dále obsahuje na str. 8 text: Územní plán navrhuje rozšíření ploch smíšených nezastavěného území sportovních pro lyžařskou sjezdovku K23 v jižní části obce mezi plochou změny pro sídelní zeleň Z33, plochou smíšenou nezastavěného území a plochou územní rezervy pro bydlení R1. Plocha bude zatravněna a využívána sezónně; žádnou jinou územní rezervu Změna č. 1 neupravuje.
32. Podle § 10 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 503/2012 Sb.“), může Státní pozemkový úřad vlastníkov, popřípadě spoluvlastníkovi stavby, která je nemovitou věcí, převést jiný zemědělský pozemek nebo jeho oddělenou část v podobě parcely, pokud jsou s touto stavbou funkčně spojeny a vlastník, popřípadě spoluvlastník stavby je oprávněným uživatelem tohoto pozemku.
33. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.
34. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona zajišťuje územní plánování předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.
35. Podle § 18 odst. 3 stavebního zákona orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů.
36. Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je úkolem územního plánování stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.
37. Veřejně prospěšná stavba je definována v § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona; veřejně prospěšnou stavbou se rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Taková stavba musí být v územně plánovací dokumentaci vymezena jako veřejně prospěšná stavba, v opačném případě se o veřejně prospěšnou stavbu nejedná a její následná realizace nemůže mít následky, které stavební zákon s těmito stavbami spojuje (předkupní právo /§ 101 stavebního zákona/, změna územního rozhodnutí /§ 94 odst. 3 stavebního zákona/, případně vyvlastnění /§ 170 stavebního zákona/).
38. Podle § 25 stavebního zákona tvoří územně plánovací podklady územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují

možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.

39. K věci je třeba zdůraznit, že za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas dotyčného vlastníka, který je povinen strpět je bez náhrady (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 31.8.2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. **Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území.** Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přihlížet v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů...**Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv,** že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu...” (zvýrazněno zdejší soudem). I toto hledisko uplatnil zdejší soud v nyní posuzované věci.
40. Pokud je o námitky týkající se územní studie, je třeba zdůraznit, že vypracování územní studie bylo uloženo Územním plánem Klentnice schváleným usnesením zastupitelstva obce Klentnice dne 30.9.2014, který tíž navrhovatelé napadli návrhem na zrušení opatření obecné povahy u zdejšího soudu, přičemž zamítavý rozsudek zdejšího soudu potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29.4.2016, č.j. 4 As 149/2015-98. Je třeba zdůraznit, že v průběhu přijímání tohoto územního plánu odpůrce námitkám uplatněným navrhovateli mj. proti koridoru Z25 a návrhovým plochám bydlení vyhověl tak, že vypustil větší část koridoru veřejného prostranství a veřejně prospěšnou stavbu VDTK1, zastavitelné plochy Z1a a Z1b sloučil spolu s vypuštěnou částí koridoru Z25 do jediné zastavitelné plochy Z1, u níž byla stanoveno pořízení územní studie coby podmínka pro další rozhodování v území s cílem prověřit účelné využití plochy s ohledem na prvky zeleně, dopravní propojení ulice Pod Kostelem na silnici III/42120 atd.
41. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.4.2016, č.j. 4 As 149/2015-98, na který se rovněž odvolávají i navrhovatelé, mimo jiné vyplývá, že: „podle dřívějšího územního plánu bylo trasování komunikace navrženo zčásti jinak, a to tak, že pozemek č. XE „obcházela“ z východu a jihu (srov. obrázek výše). Koridor v části, v které nebyl úpravou návrhu územního plánu vypuštěn, je tak k nemovitostem navrhovatelů posunut blíže o několik desítek metrů. Jedná se však o pouhé prodloužení stávající ulice „Pod Kostelem“ o cca 60 m, které je potřebné pro napojení plochy Z1 na tuto místní komunikaci. Při srovnání celého původního územně plánovací dokumentací vymezeného koridoru, který nepochybně zasahoval přímo do pozemku stěžovatelky č. XD a přiléhal k nemovitostem navrhovatelů na pozemku X,

aby vyústil do silnice III/42120, a jeho zbytkové podoby v novém územním plánu, však je nepochybně správný závěr krajského soudu, že v důsledku je zásah do práv stěžovatelky umístěním tohoto koridoru nyní nižší. Celé budoucí dopravní řešení plochy Z1 má být teprve předmětem územní studie, která může vyústit v navrhovateli v rámci uplatněných námitek prosazované řešení, tj. dopravní obsluhu plochy Z1 místní komunikací v linii stávající polní cesty napojující se na ulici Pod Kostelem, což je možné realizovat právě pouze prostřednictvím stávajícího vymezeného koridoru Z25. Napojení na ulici Pod Kostelem v trase koridoru původní územně plánovací dokumentací vymezené místní komunikace totiž není možné. Nahlédnutím do grafické části územního plánu lze zjistit, že v těchto místech je vymezen územní systém ekologické stability, konkrétně interaktivní prvek dále propojený lokálním biokoridorem s biocentrem LBC 15 „Pod Kostelem“. Posunutí koridoru místní komunikace o několik desítek metrů severozápadním směrem proto bylo nezbytné, aby byl tento prvek územního systému ekologické stability „obejit“. Při hodnocení proporcionality zásahu takto vymezeného koridoru Z25 a s ním související plochy veřejného prostranství U do práv stěžovatelky (resp. navrhovatelů) lze dojít k závěru, že k určitému zásahu do jejich práv v podobě potenciálních hlukových, prachových a jiných imisí může dojít. Je ovšem třeba vzít v úvahu, že vymezení koridoru Z25 právě v stávajícím trasování bylo nezbytné, a to proto, aby na jednu stranu bylo zajištěno napojení plochy Z1 na stávající komunikaci (ulici Pod Kostelem), na druhou stranu, aby byl respektován chráněný prvek územního systému ekologické stability, který stojí původnímu trasování „v cestě“. Při posouzení proporcionality je nutno vzít v úvahu jednak to, že koridor Z25 nezasahuje nemovitosti navrhovatelů přímo, pouze je trasován v jejich vzdálenějším sousedství (sama stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti vzdálenost koridoru 25 m od jejího zemědělského pozemku XH a 60 m od pozemku č. X, na němž je umístěn dům navrhovatelů. Je třeba vzít rovněž v úvahu, že ani v případě faktické realizace komunikace v tomto koridoru se nebude jednat o frekventovanou silnici (která naopak přímo přiléhá k nemovitostem navrhovatelů z opačné strany), nýbrž pouze o místní komunikaci, která má obsluhovat plochu bydlení Z1, na této komunikaci proto nelze očekávat hustý provoz ani např. pohyb nákladních automobilů, které jsou zdrojem největšího imisního zatížení. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že zásah do práv navrhovatelů vymezením koridoru Z25 je veden důvody ústavně legitimními a o zákonné cíle opřenými a byl učiněn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, byla tedy respektována zásada subsidiarity a minimalizace zásahu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS)... Úkolem územní studie je obecně prověření využití určité plochy s ohledem na další návazné záměry a podmínky daného území determinující možnosti jeho využití. Požadavek územní studie rovněž indikuje potřebu ověření určitého řešení v širším kontextu dané lokality, tj. nad rámec kritérií posuzovaných v rámci jednotlivých územních řízení dle § 90 stavebního zákona. Při posouzení podmínek pořízení územní studie, jak byly vymezeny v bodě L) textové části územního plánu, má Nejvyšší správní soud za to, že tyto požadavky byly dodrženy. Pokud existuje určitý záměr odpůrce, v budoucnu propojit ulici Pod Kostelem se silnicí III/42120, byť v tuto chvíli není zřejmé, zda k tomu skutečně dojde a jak by takové propojení mělo být trasováno, a z tohoto důvodu odpůrce na základě námitek navrhovatelů od vymezení tohoto koridoru v územním plánu nyní ustoupil, není v rozporu se zákonem, jestliže přesto uložil zpracovateli územní studie, aby tento záměr v rámci pořizování územní studie zohlednil. To neznamena, že by územní studie sama o sobě mohla být podkladem pro umístění takového záměru. Pouze územně plánovací dokumentace může umožnit umístění určitého konkrétního Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

záměru v území [srov. § 90 písm. a) stavebního zákona]. Na druhou stranu územní studie patří mezi územně plánovací podklady, které slouží i jako podklad pro pořizování územního plánu (§ 25 stavebního zákona). Nelze tedy vyloučit, že mj. i řešení prověřené v rámci územní studie se může v budoucnu stát podkladem pro pořízení změny územního plánu, kterým bude dopravní propojení v územním plánu vymezeno. To však nezakládá porušení práv navrhovatelů, kteří budou moci v procesu vydávání takové změny územního plánu proti tomuto záměru brojít námitkami, bude-li vymezován v takové podobě, se kterou nebudou souhlasit.“

42. Ve světle výše uvedeného, pokud jde o dílčí námitky směřující proti územní studii z hlediska její přezkoumatelnosti, tak bez ohledu na to, že jde o studii, která poměrně pečlivě zpracovává a vyhodnocuje různé varianty, jde pouze o podklad napadeného opatření obecné povahy. Podstatné je, zda a jak se studií vybraná varianta A3 do Změny č. 1 promítla, a zejména, jak je odůvodněna přímo v napadeném opatření obecné povahy. Vadí-li navrhovatelům, že byla vybrána právě varianta A3, tak k výběru z variant a úvahám k tomu v územní studii uvedeným přímo ničeho neuvádějí, ani nepředestírají, jakou jinou zpracovanou variantu by měli za vhodnější; naopak je zřejmé, že navrhovatelům vadí Změnou č. 1 přijaté řešení jako takové (a tím spíše by jim vadily i další ve studii zvažované varianty s vyšší mírou zastavěnosti území a stejným dopravním řešením). Přitom, jak vyplynulo z dokazování příslušnými pasážemi územní studie, výběr varianty A3 je dostatečně zdůvodněn.
43. Nyní posuzovaná věc je specifická dále tím, že navrhovatelé svoji aktivní legitimaci, pokud jde o plochu Z34 a veřejně prospěšnou stavbu VDTK1, odvíjejí i od užívacího práva k pozemku parc. č. XE ve vlastnictví České republiky.
44. Je nepochybné, že v obecné rovině pouze z titulu nájmu nemovitosti na území regulovaném územním plánem nelze aktivní procesní legitimaci v tomto typu řízení dovozovat. Nicméně ve vztahu k navrhovatelům je nutné vzít v úvahu podstatné okolnosti, které mají vliv na posouzení námítka proporcionality zvoleného řešení, a to plochy veřejného prostranství s veřejně prospěšnou stavbou vedoucí přes pozemek parc. č. XE, a to nejen z hlediska dopadu do vlastnických práv navrhovatelů k pozemku parc. č. X, nýbrž je třeba zvolené řešení zohlednit i z hlediska specifické situace sporu o právo týkajícího se pozemku parc. č. XE. Jinými slovy je třeba posoudit, zda z napadeného opatření obecné povahy lze dostatečně dovodit, že jde o řešení reálné a zároveň jediné, které za dodržení zásady minimalizace zásahů může vést ke sledovanému cíli, kterým je dopravní propojení ulice Pod Kostelem s hlavní komunikací protínající obec od severu k jihu směrem na Mikulov, a zde je takový odpůrcem zamýšlený cíl ve vztahu k dopadům do vlastnických práv navrhovatelů legitimní a proporcionální.
45. Územní studie totiž pracovala s variantami, které vycházely z toho, že se řešené území nachází na pozemcích České republiky a odpůrce. Vybranou variantu A3 odpovídající tomuto skutkovému stavu převzal pořizovatel do návrhu Změny č. 1.
46. Odpůrci muselo být již v průběhu přijímání Změny č. 1 známo, že mezi navrhovateli a Českou republikou probíhá spor o právo, a to konkrétně o převod vlastnického práva k pozemku parc. č. XE na navrhovatele podle § 10 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb. Jak u jednání konstatoval zdejší soud, ve věci Okresní soud v Břeclavi vydal dne 19.6.2018 rozsudek č.j. 10 Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

C 13/2016-355, kterým nahradil projev vůle žalované České republiky s uzavřením kupní smlouvy, kterou se na navrhovatele převádí ve smyslu § 10 odst. 4 věty druhé zákona č. 503/2012 Sb. vlastnické právo k pozemku parc. č. XE, zahrada, o výměře 3 606 m², katastrální území K. (LV 10002). Rozsudek Okresního soudu v Břeclavi ze dne 19.6.2018, č.j. 10 C 13/2016-355, byl sice zrušen rozsudkem Krajského soudu v Brně, nicméně zrušující rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14.4.2021, č.j. 14 Co 230/2018-1069, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 29.3.2023, č.j. 23 Cdo 3708/2021-1224, a věc byla vrácena Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení (řízení pod sp. zn. 14 Co 230/2018), které nebylo doposud skončeno, viz odpověď příslušného soudního oddělení Krajského soudu v Brně).

47. Nejvyšší soud přitom v rozsudku ze dne 29.3.2023, č.j. 23 Cdo 3708/2021-1224, dospěl k následujícím pro věc podstatným závěrům. Nejvyšší soud nejprve odkázal na skutková zjištění soudu prvního stupně, mezi nimi mimo jiné, že navrhovatelé (jejich rodina) užívají předmětný pozemek (parc. č. XE) od roku 1965 a od roku 2004 na základě nájemních smluv uzavřených na dobu neurčitou s Pozemkovým fondem České republiky. Navrhovatelé a jejich právní předchůdci na předmětném pozemku vysadili trvalé porosty, vybudovali oplocení a zřídili stavbu kůlny a hospodářského přístřešku. Pozemek je využíván jako zahrada pro pěstování ovoce a zeleniny a pro chov domácího zvířectva a k rekreaci. Tento pozemek se navrhovatelé snaží získat do vlastnictví dlouhodobě (naposledy žádostí ze dne 30.3.2015), o převod pozemku požádal též odpůrce. Podle Nejvyššího soudu, který shledal nesprávným způsob posouzení otázky funkční souvislosti pozemku parc. č. XE ve vlastnictví České republiky a parc. č. X ve vlastnictví navrhovatelů, odvolací soud „[p]ři posouzení, zda jde v tomto případě o funkční spojení, však skutečnosti zjištěné soudem prvního stupně v potaz nevzal a nijak je nehodnotil, vyjma zjištění, po jakou dobu a do jaké míry je užívání pozemku vlastníky realizováno, které shledal právně nevýznamným. Funkční souvislost zkoumal výlučně skrze kritérium, v jakých parametrech je zahrada u rodinného domu jeho příslušenstvím, a závěr, podle něhož předmětný pozemek nepředstavuje hospodářské zázemí domu žalobců, založil výlučně na názoru, že jeho parametry spočívající v rozloze 3 606 m² a v návaznosti na vedlejší pozemek u silnice tomu nenasvědčují. Takové posouzení je ve zřejmém rozporu s použitelnou judikaturou, respektive se závěry z nich dovozenými v tomto rozhodnutí, jak jsou formulovány pod body XE a XJ. Skutečnost ‚do jaké míry je užívání pozemku vlastníky realizováno‘, je přeci okolností zcela zásadního významu pro skutkový závěr, nakolik a jak efektivně je uvedený pozemek využíván coby zázemí daného rodinného domu, tedy pro závěr, jenž je východiskem pro posouzení, v jaké míře závisí kvalita bydlení v domě v širším slova smyslu na možnosti užívat sousedící pozemek. Bez významu není ani dlouhodobost trvání užívacího vztahu; zjištění, že pozemek je coby zázemí rodinného domu využíván dlouhodobě, sice funkční spojení nezakládá, poznatek o funkčním spojení však nepřímou podporuje, neboť svědčí o tom, že vztah mezi pozemkem a stavbou není jen nahodilý či účelově [ad hoc] přivozený. Byť výměra zemědělského pozemku není [nemusí být] při posouzení jeho funkčního spojení se stavbou bez významu [stran výměry zahrádek srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 2. 2020, sp. zn. 28 Cdo 4269/2019, z tzv. areálové judikatury pak rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 2. 10. 2019, sp. zn. 28 Cdo 3086/2019, a ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. 28 Cdo 2754/2021], prosazuje se její význam jen skrze posouzení funkčního propojení pozemku a stavby; ze zákona jiná omezující kritéria sousedícího zemědělského pozemku než jeho funkční propojení se stavbou neplyne. Takto odvolací soud zřejmě uvažoval, argumentoval-li tím, že předmětný pozemek má příliš velkou

rozlohu, než aby mohl jako zahrada tvořit přirozené zázemí domu žalobců. Pominul však, že předmětný pozemek zahradou je, a to jak z hlediska formálně právního [jde o pozemek, jenž je v katastru nemovitostí označen tímto druhem kultury uvedeným v § 1 odst. 2 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu], tak z hlediska věcného, neboť podle skutkového závěru soudu prvního stupně, který odvolací soud výslovně převzal, je tento pozemek jako zahrada dlouhodobě užíván. Lapidárně řečeno tu odvolací soud neříká nic jiného, než že předmětná zahrada jako zahrada neobstojí, neboť je na zahradu příliš velká. Že takový argument při úvaze o funkčním spojení pozemku a stavby neobstojí, je nasnadě. **Posouzením, nakolik a jak efektivně je uvedený pozemek využíván coby zázemí daného rodinného domu a v jaké míře závisí kvalita bydlení v domě v širším slova smyslu na možnosti užívat sousedící pozemek, se odvolací soud nezabýval.** Ze zjištěného skutkového stavu věci vyplývá, že pozemek ve spoleuvlastnictví žalobců obklopující jejich dům není zahradou, nýbrž jde o zastavěnou plochu a nádvoří, a i když nezastavěnou část tohoto pozemku lze jistě zčásti využít jako zahrádku a k rekreaci, jde o plochu v zjištěných tamních místních poměrech poměrně malou, k hospodářskému využití obvyklému na moravském venkově zjevně nepostačující ... Zjištěné skutkové okolnosti podle názoru dovolacího soudu opodstatňují závěr, že kdyby byli obyvatelé domu (žalobci) omezeni v užívání jen na plochu pozemku v jejich spoleuvlastnictví, byla by v místních poměrech kvalita užívání jejich domu v širším slova smyslu nepochybně významně snížena. Skutečnost, že předmětný pozemek ve své přední části [do ulice] navazuje nejen na pozemek žalobců, ale též na pozemek ve vlastnictví obce, je při úvaze o předpokladech aplikace § 10 odst. 4 věty druhé zákona o SPÚ ve znění účinném do 31. 7. 2016 bez právního významu; samotná poloha pozemku má obecně význam jen potud, že musí jít o pozemek sousedící s pozemkem, na němž je stavba žadatelů, aniž by bylo významné, zda sousedí též s dalšími pozemky. Argumentace odvolacího soudu sousedstvím předmětného pozemku s dalším pozemkem u silnice by měla význam jen při zjištění, že na předmětný pozemek je z veřejné komunikace přístup nejen přes pozemek žalobců, ale též přes vedlejší pozemek ve vlastnictví obce. **Skutečnost, že přístup z veřejné komunikace na zemědělský pozemek je možný jen přes sousedící pozemek vlastníka stavby, totiž podle použitelných judikатурních závěrů [oproti názoru odvolacího soudu] sama o sobě napovídá o vzájemné funkční provázanosti takového pozemku a stavby.** Protože pro posouzení [ne] existence funkčního spojení jsou rozhodné okolnosti existující v době rozhodnutí soudu [srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2021, sp. zn. 28 Cdo 52/2021], je pro ně bez významu argument, že jiný přístup na pozemek z veřejné cesty sice není, ale lze jej úpravami jiného sousedícího pozemku zjednat... Co se týče významu hydrologických poměrů, je Nejvyšší soud shodně s odvolacím soudem názoru, že případná potřeba stavebních zásahů na hranici pozemku žalobců a předmětného pozemku za účelem prevence vzniku škod na stavbě žalobců předpoklad funkční provázanosti stavby a sousedícího pozemku v intencích použitelné judikatury nesplňuje. Stejně tak je pro funkční spojení předmětného pozemku a stavby žalobců právně nevýznamná skutečnost, že předmětný pozemek slouží jako pěší přístup k jinému pozemku ve vlastnictví jedné z žalobkyň; **právně významná je jen funkční provázanost požadovaného pozemku s domem na sousedícím pozemku žadatelů.** Bez podstatného významu je též tvrzená skutečnost, že předmětný pozemek slouží pro pěší přístup k domu žalobců, mají-li žalobci bezproblémový přístup k domu z ulice. **Nezbývá než uzavřít, že odvolací soud při posouzení funkčního spojení předmětného pozemku s domem ve spoleuvlastnictví žalobců nevzal na zřetel ty zjištěné okolnosti, které jsou podle použitelné judikatury a z ní vycházejících závěrů přijatých dovolacím soudem v této věci právně významné, a naopak zohlednil okolnosti, které právní význam nemají.** Úvahy, na nichž založil napadené rozhodnutí, jsou tedy nepřiměřené a

právní posouzení, na němž jeho rozhodnutí spočívá, je nesprávné (§ 241a odst. 1 o. s. ř.).“ (zvýrazněno zdejší soudem).

48. Podle zdejšího soudu jde v případě existence vzájemné funkční provázanosti pozemků parc. č. X a parc. č. XE a souvisejícího sporu o převod vlastnického práva k pozemku parc. č. XE o zcela zásadní okolnosti, které mohou mít vliv na smysluplnost a realizovatelnost zamýšleného řešení dopravní situace, jaké odpůrce sleduje vymezením plochy Z34 se stavbou VDTK1. Tyto okolnosti navíc staví hledisko proporcionality přijatého řešení, které musí odpůrce (a rovněž zdejší soud) zohlednit, do nejasného rámce, neboť pro posouzení proporcionality zvoleného řešení jsou otázky týkající se existence funkčního spojení zmiňovaných pozemků a vlastnictví pozemku parc. č. 49 zcela klíčové.
49. Pokud již došlo k výrazné změně poměrů, jakou představuje zvolené řešení dopravního napojení ulice Pod Kostelem okolo nemovitostí žalobců (v lokalitě, kde se doposud nachází zahrada a sad), a nadto je zcela reálnou možností, že plocha vymezující koridor veřejného prostranství s veřejně prospěšnou stavbou dopravní komunikace povede přes pozemek, který je funkčně spojen s nemovitostmi navrhovatelů, musí být nezbytnost zvoleného řešení odpůrcem přesvědčivě zdůvodněna. Je třeba zdůraznit, že územní plán (včetně jeho změn) je zásadním dokumentem z hlediska budoucího vývoje obce, který na mnoho let určuje způsob využití jejího území, v případě dopravní stavby, včetně jejích dopadů do vlastnických práv, v zásadě natrvalo.
50. Přestože je třeba k přezkumu napadeného opatření obecné povahy přistupovat s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení (věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS), tak reálný spor o právo ve vztahu k pozemku parc. č. XE není možné přehlížet jen z toho důvodu, že jde o spor, který zatím nebyl pravomocně rozhodnut; takový pohled by byl podle přesvědčení zdejšího soudu ryze formalistický.
51. Má-li být úkolem zdejšího soudu zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda v případě omezení práv navrhovatelů, jenž s řešením i s ohledem na aktuálně probíhající soukromoprávní spor nesouhlasí, jde o omezení v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a jehož důvody jsou zřetelně seznatelné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2018, č.j. 1 As 161/2018-44, či ze dne 15.3.2021, č.j. 1 As 337/2018-48), tak to mu přijaté řešení, tak, jak bylo zdůvodněno, neumožňuje.
52. Odůvodnění Změny č. 1, potažmo odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, musí poskytovat dostatečnou skutkovou a právní oporu zvolené regulaci. Přitom platí, že zákonnost a přezkoumatelnost vypořádání námitek proti návrhu opatření obecné povahy je namíste zkoumat v souvislosti s přezkumem samotného opatření obecné povahy; „*jakkoliv je odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění územního plánu, jedná se o jeho autonomní část a jsou na něj kladeny odlišné nároky než na jiné části odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost vyplývá z podstaty námitek, které jsou reakcí na navrženou podobu územního plánu, jejíž zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé... nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku. Takový Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.*

požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. Tím spíše je ale nutné, aby v případě, kdy někteří vlastníci dotčených nemovitostí podají proti navrženému řešení konkrétní námitky ..., byly tyto námitky v jejich konkrétní podobě také přezkoumatelným způsobem vypořádány...“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2016, č.j. 5 As 94/2015-79).

53. Požadavky kladené na odůvodnění opatření obecné povahy, jakož i na odůvodnění rozhodnutí o námitkách (v zásadě obsahově shodnými s návrhovou argumentací), odpůrce nesplnil; jednak zcela chybí zdůvodnění napadeného regulativu plochy K27, a to jak v rozhodnutí o námitkách, tak v samotné Změně č. 1 (zdejší soud jej při jednání nenalezl ani v územní studii). Proč byl zvolen právě regulativ *zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry, a max. výška hospodářských objektů 3,0 m*, není z ničeho zřejmé. K námitce proti tomuto regulativu (námitka 2.3., str. 93 Změny č. 1) odpůrce uvedl, že jí nevyhovuje se zdůvodněním, že „na jednu stranu navrhovatelka námitek v rámci územního plánu namítala proti zástavbě v daném území, na druhé straně se cítí být omezena na svých právech tím, že pozemky parc. č. XH, XD a XI jsou nezastavitelné území. Územní studie posoudila vhodnost a možnost využití území, dále viz. odůvodnění 2.1., 2.2. a 2.3)“. Takové úvahy odpůrce se podle zdejšího soudu zcela mýlí s věcným zdůvodněním zvoleného regulativu týkajícího se hospodářských objektů v ploše K27. Zdejší soud rovněž souhlasí s argumentací navrhovatelů rozvedenou při jednání, že formulaci regulativu lze vykládat tak, že se vztahuje na celou plochu, a proto není zřejmé, jak má být aplikován v rámci jednotlivých pozemků (zda rovným dílem, či zda bude záležet na tom, kdo z hospodařících subjektů jej dříve využije, apod.).
54. Dále je touto vadou zasaženo i vypořádání námitek proti vymezení plochy Z34 a veřejně prospěšné stavby VDTK1. K námitce poukazující na funkční propojení pozemků parc. č. X a parc. č. XE (včetně odkazu na rozsudek Okresního soudu v Břeclavi ze dne 19.6.2018, č.j. 10 C 13/2016-355) totiž odpůrce (námitka 2.1., str. 81 Změny č. 1) uvedl, že „Územní studie Klentnice – plocha Z1 vyhodnotila více variant řešení v tomto území a výsledkem vzhledem k charakteru a poloze území bylo umístění pouze 2 rodinných domů a plochy veřejného prostranství, která umožní zaokružování ulice Pod Kostelem. Jedná se o dlouhodobý koncepční záměr obce, kdy zaokružování ulice Pod Kostelem umožní příjezd a průjezd složek integrovaného záchranného systému a kvalitnější obsluhu tohoto území (včetně možnosti zaokružování sítí technické infrastruktury). Z koncepčního hlediska je nutné dlouhodobě hájit území pro vytvoření zaokružování ulice Pod Kostelem, proto bude nezbytná část plochy Z34 zachována jako návrhová plocha a bude sloučena s návrhovou plochou 30. Zbývající část plochy Z34 a plochy Z28, Z29 a Z31 budou převedeny do rezervy. Bude zachován stávající způsob využití pozemků a zemědělské hospodaření na pozemcích a zároveň bude do budoucnosti ponechána možnost zaokružování ulice Pod Kostelem. Komunikace je navržena tak, aby došlo k celkovému zaokružování ulice Pod Kostelem a umožňovala tak příjezd a průjezd složek integrovaného záchranného systému. Minimální uliční prostor obslužné komunikace je navržen v šířce 8 m. Navrhovaná komunikace výškově kopíruje stávající terén a polohově navazuje na stávající účelovou komunikaci. Území je pahorkovité, maximální podélný sklon komunikace je navržen 11,5%, minimální 0,5%. Je třeba obecně chápat, že zaokružování komunikace, tím odstranění dopravní závady v území, je veřejným zájmem, jenž je nad zájem jednotlivce. Umístěním plochy U Z34 bylo mimo jiné i snahou v územním plánu umístit plochu pro komunikaci a inženýrské sítě na Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

pozemek ve vlastnictví státu (pozemky obce v dané ploše jsou v omezené míře). Takovým pozemkem je pozemek, který má nyní parc. č. XE.“

55. K námitce opět akcentující hrozící imise, v níž dále navrhovatelé poukazovali na to, že lokalita Z25 již je adekvátně napojena na hlavní komunikaci severní cestou a že pohodlnější (kratší) přístup nemůže představovat veřejný zájem (námitka 2.2., str. 85 Změny č. 1), odpůrce uvedl, že „rodinný dům navrhovatelů leží při komunikaci – silnici III. třídy. Navrhované propojení sice bude v boční hranici s pozemkem rodinného domu, jedná se však o místní komunikaci s předpokládaným nízkým počtem uživatelů, s nízkou dopravou. Zátěž v území obce nebude narůstat, bude pouze rovnoměrně usměrněná tím, že dojde k zaokružování komunikace a tím lepší dostupnosti v území pro rozvojové plochy Z8, Z9, Z10 a zpřístupnění ploch Z28, Z29. Dále odůvodnění 2.1.“. K námitce zpřetrhání dosavadního způsobu užívání pozemku (námitka 2.3, str. 87 Změny č. 1) odpůrce uvedl, že „již současný stav ukazuje, že pozemky ve vlastnictví navrhovatelů jsou taktéž přerušeny obecní cestou... mimo jiné pozemek parc. č. XE je stále ve vlastnictví Státní pozemkový úřad...dále odůvodnění 2.1., 2.2“.
56. Pokud jde o vypořádání námítky týkající se nedostatečných retenčních a akumulčních poměrů pro zástavbu na plochách Z29 a Z34 (námitka 2.4., str. 89 Změny č. 1), tu zdejší soud souhlasí s odpůrcem v tom, že řešení případných retenčních schopností pozemku pro účely stavby komunikace náleží do navazujících řízení týkajících se umisťování staveb v území, a v podrobnostech navrhovateli předestřenými nepřísluší územnímu plánování. Proto zdejší soud nedokazoval Hydrogeologickým posouzením lokality Klentnice p.č. X vypracovaným Ing. A. K. ze společnosti GEON, s.r.o. ani fotografiemi dané lokality. Stejně tak zdejší soud nepotřeboval provádět místní šetření či dokazovat dalšími mapkami a náčrtý; obsah spisové dokumentace je, pokud jde o danou lokalitu a zvolené řešení (včetně dopravní situace), dostatečně vypovídající.
57. Zdejší soud předně souhlasí s navrhovateli v tom, že v části (*pokud jde o výše podtrženou část*) je vypořádání námítek zcela nesrozumitelné, zmatečné a vnitřně rozporuplné, které nadto neodpovídá přijatému řešení (viz zachování části plochy Z34 jako návrhové plochy a její sloučení s návrhovou plochou 30). Pokud jde o odkaz odpůrce na rezervu, tak ten je zcela nesrozumitelný, neboť jediná rezerva Změnou č. 1 regulovaná je plocha územní rezervy pro bydlení R1, která s plochou Z34 vůbec nesouvisí.
58. Pokud jde o opakované obecné zdůvodnění potřeby zaokružování ulice Pod Kostelem a zkvalitnění její dopravní obslužnosti, to pak vůbec nereflexuje námitky týkající se dopadu zvoleného řešení do vlastnických práv navrhovatelů, ani se nijak nevyrovnává s podstatnou změnou v bezprostřední blízkosti nemovitostí navrhovatelů (zejména nárůst dopravy) popisovanou v námitkách s tím, že již z jedné strany pozemek s rodinným domem žalobců sousedí s pozemní komunikací (silnice III/42120); dopad na kvalitu prostředí navrhovatelů tak zjevně není zanedbatelný, aby takové zdůvodnění zamítnutí námítky mohlo obstát. Odpůrce rovněž vůbec nereagoval na odkaz navrhovatelů na již existující dopravní napojení ulice Pod Kostelem ze severu, což je podstatnou okolností z hlediska skutečné nezbytnosti přijatého řešení pro budoucí rozvoj obce. Odpůrce konečně řádně nevypořádal námitky související s funkčním propojením pozemků parc. č. X a XE a probíhajícím civilním sporem. Obecní cesta, na kterou odpůrce odkazuje ve vypořádání námítky 2.3., se nachází mezi pozemky parc. č. XE a XD, nicméně navrhovatelé poukazovali i na funkční využití

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

propojení pozemku parc. č. X a XE. Argument, že v případě pozemku parc. č. XE jde stále o pozemek ve vlastnictví České republiky, je ve světle výše uvedených závěrů nedostatečný (viz body 45 až 51 tohoto rozsudku).

59. Je třeba zdůraznit, že při případném omezení vlastnického práva je určujícím principu proporcionality, na jehož základě je zkoumána přiměřenost učiněných omezení (zásahů), přičemž nejzazší mez takového omezení určuje čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Odůvodnění Změny č. 1 neumožňuje zdejšímu soudu přijaté řešení z hlediska proporcionality posoudit, a je z něho zjevné, že ani odpůrce přijaté řešení a jeho dopad do práv navrhovatelů ve skutečnosti nepoměřoval.
60. Již v řízení o návrhu Změny č. 1 bylo nutné od počátku zkoumat proporcionalitu zásahu do vlastnických práv jednotlivců z hlediska veřejného zájmu na vybudování dané komunikace, který jistě může spočívat v zajištění dopravní obslužnosti ulice Pod Kostelem (a zřejmě plánované budoucí výstavby dvou rodinných domů), zároveň je ovšem třeba zohlednit zásadu, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Není přitom úkolem soudu určovat, zda má převážet zájem na ochraně vlastnického práva, či zájem veřejný. Je však nutné trvat na tom, aby příslušná obec (a také pořizovatel územního plánu pro tuto obec) reflektovala proporcionalitu zásahu již od počátku, a zejména v případě, podají-li dotčené osoby proti navrženému řešení námitky, je třeba ho přezkoumatelným způsobem zdůvodnit a s námitkami se vypořádat. Tomuto požadavku odpůrce v nyní posuzované věci nedostál.
61. Proto zdejší soud podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil napadenou část Změny č. 1, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Regulativ „zastavitelnost hospodářskými objekty do 1% výměry“ a „max. výška objektu 3,0 m“ pro plochu smíšenou nezastavěného území K27 v textové části E) 1.2. VYMEZENÍ PLOCH V KRAJINĚ Změny č. 1 zrušil jako celek, tedy nejen ve vztahu k pozemku navrhovatelky b) parc. č. XD, neboť je vymezen pro celou plochu K27 bez rozlišení využitelného poměru ve vztahu k jednotlivým pozemkům (viz bod 53 tohoto rozsudku). Pokud jde o plochu Z34 včetně veřejně prospěšné stavby VDTK1 vymezenou v textové části a grafické části Změny č. 1, ta tvoří jediný funkční celek, jehož rozdělení (v zásadě salámovou metodou) podle jednotlivých pozemků by nevyústilo v jinak použitelné řešení, a tudíž jejich zrušení obстоjí jako celek a jedině tak má pro další postup odpůrce i pro navrhovatele smysl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2021, č.j. 8 As 398/2018-58).

V. Náklady řízení

62. Výrok o nákladech řízení navrhovatelů a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, neboť napadená část opatření obecné povahy byla zrušena. Navrhovatelům, který měl ve věci úspěch, proto přísluší náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci v řízení před zdejším soudem.
63. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že navrhovatelům vznikly v tomto řízení náklady na zaplacený soudní poplatek celkem ve výši 15 000 Kč. Dále se jednalo o náklady právního

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

zastoupení spočívající v odměně zástupce za tři společné úkony právní služby při zastupování více osob (příprava a převzetí věci, podání návrhu a účasti u jednání soudu dne 21.6.2024) po 3 100 Kč ponížená o 20%, tj. o 620 Kč za každý úkon, společně s režijními paušály po 300 Kč, vše podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Jelikož je zástupce navrhovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani. Celkem je tedy odpůrce povinen k náhradě nákladů řízení ve výši 43 096 Kč. K zaplacení byla odpůrci stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 21. června 2024

David Raus v.r.
předseda senátu