



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

navrhovatele: a) E. B.

bytem X

b) M. B.

bytem X

obě zastoupeny advokátem JUDr. Michalem Filoušem
sídlem Ostravská 501/16, 779 00 Olomouc

proti

odpůrkyni:

obec G.

sídlem X

zastoupena advokátem Mgr. Davidem Záhumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2023 – územní plán G.

takto:

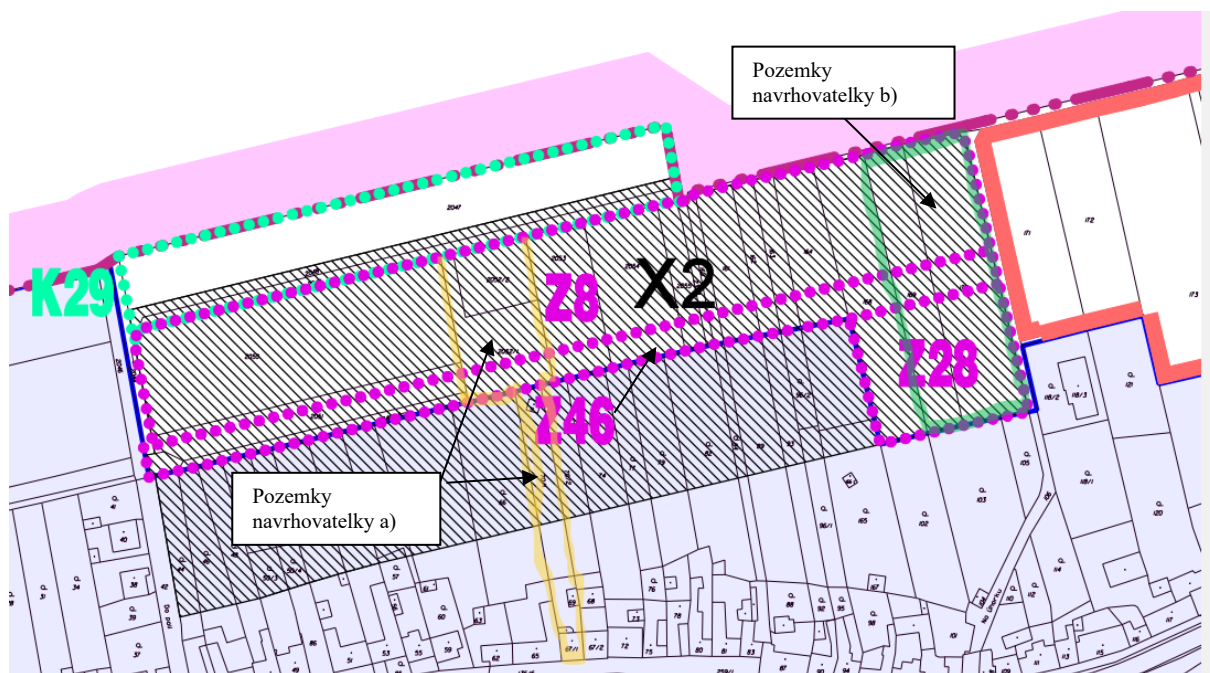
- I. Opatření obecné povahy č. 1/2023 – územní plán G., vydaný usnesením zastupitelstva obce G. ze dne 21. 6. 2023 pod č. 7, **se** dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v textové i grafické části v rozsahu týkajícím se plochy veřejného prostranství Z46 ve vztahu k pozemkům vymezeným územním plánem jako parc. č. X (aktuálně dle katastru nemovitostí parc. č. X a parc. č. XA), parc. č. XB a parc. č. XC (aktuálně dle katastru nemovitostí jako parc. č. XD a parc. č. XE) v katastrálním území a obci G.
- II. Ve zbytku **se** návrh **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

I. Vymezení věci

1. Zastupitelstvo obce G. vydalo dne 21. 6. 2023 pod usnesením č. 7 opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územní plán G., který nabyl účinnosti 8. 7. 2023 (dále jen „územní plán“). Obec v novém územním plánu mj. vymezila plochu veřejného prostranství (PV) Z46 určenou pro umístění dopravní a technické infrastruktury pro plochy venkovského bydlení (zastavitelné plochy) Z8 a Z28, jak je vymezeno na obrázku níže. Navrhovatelky v dotčené lokalitě vlastní pozemky vyznačené na obrázku, přičemž s přijatým řešením a vymezením uvedených ploch nesouhlasí.



2.

II. Argumentace stran

Návrh

3. Navrhovatelky se domáhaly zrušení územního plánu v části vymezení plochy veřejného prostranství Z46, dále v části, která zakotvuje podmínku zpracování územní studie X2 pro lokality Z8, Z28 a Z46, a v části týkající se pozemků parc. č. XF a parc. č. XG v k. ú. G. (všechny v rozsudku uváděné pozemky se nachází v témže katastrálním území, tj. k. ú. G.) vymezených jako plocha K29, plocha zeleně přírodního charakteru a nezastavěné území obce. Navrhovatelka a) se dále samostatně domáhala zrušení územního plánu v části týkající se pozemků parc. č. X a XA vymezených jako zastavitelná plocha a nezastavěné území obce.
4. Navrhovatelky předně namítaly, že jako vlastnice pozemků v dotčené lokalitě nemají zájem na vybudování dopravní a technické infrastruktury na jejich pozemcích (jak plochu Z46 vymezuje územní plán), neboť pozemky v lokalitě Z8 a Z28 již jsou napojeny v severní části na zpevněnou účelovou komunikaci nacházející se na pozemcích parc. č. XF a XG, které náleží do vlastnictví odpůrkyně. Plocha Z46 tak nebyla odpůrkyní v územním plánu vymezena pro umístění dopravní a technické infrastruktury za účelem napojení lokalit Z8 a Z28, nýbrž za účelem napojení zadních traktů zahrad přiléhajících ke stávající zástavbě, které jižně navazují na pozemky navrhovatelek. Zvolené řešení je tak projevem libovůle na straně odpůrkyně a představuje naprosto nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatelek. K omezení vlastnického práva navrhovatelek navíc dochází zcela zbytečně, neboť jak

vyplývá z jejich připomínek a námitek, navrhovatelky s realizací výstavby dopravní a technické infrastruktury na svých pozemcích od počátku nesouhlasí. Realizace takové výstavby na pozemcích soukromých vlastníků přitom bez jejich souhlasu není možná. Vymezením části zastavitelných pozemků navrhovatelek jako plochy určené k výstavbě dopravní a technické infrastruktury bylo navrhovatelkám fakticky znemožněno s dotčenými částmi těchto pozemků jakkoliv nakládat. Zásah odpůrkyně do vlastnických práv navrhovatelek tak lze postavit na roveň vyvlastnění. Bez udělení souhlasu ze strany navrhovatelek by jediným teoretickým řešením bylo vyvlastnění dotčených částí jejich pozemků. Ani samotné vyvlastnění by však pro nesplnění podmínek (existence veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění a subsidiarita) nebylo realizovatelné.

5. Navrhovatelky dále namítaly, že výstavba dopravní a technické infrastruktury v ploše Z46 není možná rovněž z faktických důvodů. Předně se v ploše koridoru Z46 na pozemku parc. č. XA nachází budova bez čísla popisného nebo evidenčního – jiná stavba, řádně evidovaná v katastru nemovitostí již v době pořizování územního plánu. Dále se na hranicích pozemku parc. č. X nachází železobetonová opěrná zídka, která jako součást podezdívky tvoří oplocení pozemků navrhovatelky a), a která tak znemožňuje, aby přes pozemky navrhovatelky a) parc. č. X a XA byla vedena dopravní či technická infrastruktura. Na pozemku navrhovatelky a) parc. č. X se dále nachází vrtaná studna, jako zdroj pitné vody, která byla řádně povolena rozhodnutím Magistrátu města Olomouce ze dne 31. 8. 2015, č. j. SMOL/186037/2015/OZP/VH/Sme, a následně zkolaudována rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 23. 10. 2023, č. j. SMOL/306723/2023/OZP/VH/Sme. Vzhledem ke šterkovému podloží, tj. prostupnému prostředí, je nejmenší možná vzdálenost studny od plánované komunikace v ploše Z46 s ohledem na ochranné pásmo dle § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb., stanovena na 30 m, což v daném případě není splněno (plocha Z46 se nachází cca 11 m od stavby studny). Předpokládané vybudování komunikace v ploše Z46 tak není ani z hlediska veřejnoprávních předpisů přípustné. Na pozemku navrhovatelky a) parc. č. X byla dále vybudována kanalizační přípojka, a to v souladu s předchozím územním plánem v jeho znění po změně č. 2, který předpokládal vybudování kanalizačního řádu severně od lokality Z8 na pozemku odpůrkyně parc. č. XF. Kromě toho byl uvedený pozemek již také napojen zřízením odběrného místa elektrické energie, a to z páteřního elektrického vedení vybudovaného na pozemku parc. č. XG. Jak dále bylo navrhovatelkou a) namítáno již v jejích námitkách, na pozemku parc. č. XH v k. ú. G., který je vymezen jako součást plochy Z46, se dlouhá léta nachází koryto vodního toku, které slouží jako důležitá ochrana pozemků v lokalitě před náhlými silnými dešti díky odvádění povrchové vody z okolních pozemků. S touto námitkou se navíc odpůrkyně nijak nevypořádala. Odpůrkyně tak v rámci územního plánu nerespektuje již pravomocně vydaná rozhodnutí a již vybudované stavby. Navrhovatelky mají nadto zato, že zpracování územní studie X2, která je územním plánem stanovena pro dotčenou lokalitu a která má respektovat již vybudovanou studnu, opěrnou zeď a přípojku kanalizace, fakticky není možné, neboť neexistuje způsob, jakým by územní studie mohla vyhovět uloženým požadavkům.
6. Navrhovatelky dále namítaly, že vymezením plochy Z46 odpůrkyně naprosto vybočila z dosavadních plánů rozvoje lokality a zcela nedůvodně narušila kontinuitu s předchozím územním plánem. Tím současně došlo ke zmaření investic navrhovatelky b) do pořízení změny č. 2 předchozího územního plánu, na základě které navrhovatelka b) rozdělila původní pozemek na čtyři nové (potenciálně stavební) parcely s očekáváním, že na nich bude moci realizovat výstavbu. Vymezení plochy Z46 tak představuje neakceptovatelný a nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatelek, neboť pozemky navrhovatelky a) se

nachází pod společným oplocením a tvoří souvislý celek s obytnou budovou na pozemku parc. č. XI, přičemž vymezený koridor dopravní infrastruktury by měl tento celek pozemků předělit. V případě navrhovatelky b) koridor Z46 zasahuje do dvou z jejích čtyř pozemků, a to zásadním způsobem. Odpůrkyně tak přijala řešení odporující předchozí územně plánovací dokumentaci, aniž by k tomu byl dán jakýkoliv relevantní důvod, čímž zasáhla do právní jistoty navrhovatelek, a to naprosto nepřiměřeným a nadto ani neodůvodněným způsobem. Na pozemcích odpůrkyně parc. č. XF a XG se totiž již nachází nejen účelová komunikace, ale i technická infrastruktura (nadzemní elektrické vedení, telekomunikační kabel). Nic tedy nebrání vybudování (či dobudování zbývajících) dopravní a technické infrastruktury za účelem napojení lokalit Z8 a Z28 severně od lokality Z8 na uvedených pozemcích odpůrkyně tak, jak předpokládal předchozí územní plán. Současně se jedná o řešení nezasahující do vlastnických práv fyzických osob, odpůrkyně tak byla povinna se návrhem takového řešení (nejen navrhovatelkami několikrát vyzdvihovaným) zabývat. Zahrady navazující jižně na lokalitu Z8 navíc již na dopravní a technickou infrastrukturu napojeny jsou, a to z jižní strany, jelikož tyto zahrady tvoří funkční celek s navazujícími pozemky, na nichž jsou umístěny rodinné domy a které jsou napojeny na místní komunikaci. Při posuzování otázky přiměřenosti zásahu nelze pominout ani kritérium vyloučení libovůle, neboť původně byl územní plán připravován ve variantě řešení bez plochy Z46, avšak následně udělil starosta jako určený zastupitel z neznámých důvodů pořizovateli emailem písemný pokyn ke znovu zapracování plochy Z46 do návrhu. Jak z emailové komunikace (která nebyla součástí spisu a kterou si musely navrhovatelky vyžádat prostřednictvím žádosti o informaci) vyplývá, pořizovatelka návrhu územního plánu starostu upozorňovala, že schválení varianty bez plochy Z46 je z hlediska zásahu do vlastnických práv přijatelnější a doporučila plochu Z46 z návrhu vyškrtnout. Starosta obce přesto nařídil do finálního návrhu plochu Z46 zapracovat. Dle navrhovatelek uvedený postup svědčí o zjevné libovůli obce při pořizování územního plánu.

7. Dle navrhovatelek je odůvodnění územního plánu naprosto nedostatečné. Odpůrkyně se nikterak nevypořádala s existencí jiného možného řešení napojení dotčené lokality na technickou a dopravní infrastrukturu. Nevypořádala se ani se zásahem do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků. V rozsahu vymezení plochy Z46 tak navrhovatelky považují územní plán za nepřezkoumatelný. Odpůrkyně se nevypořádala ani s žádnou z uplatněných námitek navrhovatelek (stávající napojení lokality, nepřípustnost zásahu do vlastnického práva, nerespektování již vydaných pravomocných rozhodnutí o dělení pozemků). Rozhodnutí o námitkách jsou naprosto nepřezkoumatelná. Stejně tak není zdůvodněna podmínka zpracování územní studie pro dotčenou lokalitu ani námitka navrhovatelek vyjadřující jejich nesouhlas s touto podmínkou. Podmínka zpracování územní studie je nadto naprosto nedůvodná, omezující možnost navrhovatelek realizovat výstavbu na jimi vlastněných dotčených pozemcích, a to až na dobu dalších 5 let. Vzhledem k navrhovanému zrušení územního plánu co do vymezení plochy Z46 odpadá i důvod pro zpracování územní studie, jež byla zakotvena právě za účelem rozparcelování dotčených pozemků v souvislosti s plochou Z46. Na samotný závěr navrhovatelky uvedly, že územní studie již byla schválena, avšak dle jejich názoru je z jejího obsahu patrné, že jsou odpůrkyni zásahy do vlastnických práv navrhovatelek i jiných vlastníků v dotčené lokalitě lhostejné.
8. Ve vztahu k navrhovanému zrušení plochy K29 navrhovatelky uvedly, že odpůrkyně v územním plánu v rozporu se skutečným stavem pozemky parc. č. XF a XG zařadila do plochy K29, tj. nezastavěného území-plochy zeleně přírodního charakteru. Na pozemcích se přitom nachází komunikace, která je dlouhodobě veřejně užívána. Komunikace tak

představuje veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, protože plocha uvedených pozemků měla být v územním plánu vymezena jako plocha veřejného prostranství. Navrhovatelky mají za to, že účelová komunikace byla nově zařazena do plochy zeleně proto, aby byla zastřena skutečnost, že plochy Z8 a Z28 jsou již na dopravní infrastrukturu napojeny. Nezákonné vymezení plochy K29 se přitom navrhovatelek dotýká, neboť účelovou komunikaci dlouhodobě užívají k přístupu na své pozemky (na pozemek navrhovatelky a) je zřízen sjezd). Navíc touto změnou došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelek, které v souladu s předchozím územním plánem legitimně očekávaly, že budou moci po napojení lokality skrze pozemky parc. č. XF a XG realizovat na svých pozemcích výstavbu.

9. Navrhovatelka a) pak nad rámec uvedeného navrhovala, aby soud zrušil i vymezení zastavitelné plochy na jejích pozemcích parc. č. X a XA. Navrhovatelka a) v rámci jí uplatněných námitek žádala o zařazení pozemku parc. č. X do zastavěného území, neboť se jedná o stavební pozemek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „starý stavební zákon“), jelikož se uvedený pozemek nachází pod společným oplocením s pozemky parc. č. XJ a XI, na němž se nachází stavba rodinného domu, a pozemky parc. č. X, XJ a XI tak tvoří souvislý celek s obytnou budovou na pozemku parc. č. XI. Tato námitka byla zamítnuta s odůvodněním, že oplocení na pozemku není řádně povoleno. Uvedená argumentace je však nepravdivá, čehož si je odpůrkyně vědoma, neboť stavební úřad Magistrátu města Olomouce již 31. 3. 2023 zaslal odpůrkyni sdělení ke stavbě betonového oplocení na dotčeném pozemku s tím, že oplocení nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Odpůrkyně tak rozhodnutí o zamítnutí námitek vědomě odůvodnila nepravdivými informacemi, což je zjevným projevem libovůle a zakládá nezákonnost rozhodnutí o zamítnutí námitek. Současně s ohledem na lživé vypořádání postrádá rozhodnutí o zamítnutí námitek řádné odůvodnění, protože je rovněž nepřezkoumatelné. Pozemek parc. č. X (včetně pozemku parc. č. XA, který se z něj v mezidobí oddělil) tedy měl být zařazen do zastavěného území obce.

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně navrhovala odmítnutí a zamítnutí návrhu. V první řadě poukázala na nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatelek ve vztahu k návrhu na zrušení částí územního plánu v rozsahu, ve kterém se domáhají zrušení regulace mimo své pozemky, protože navrhla jeho odmítnutí. Podmínka zpracování územní studie pro plochu Z8 (v dané době zahrnující i plochy Z28 a Z46) byla obsažena již v návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání, které se konalo v říjnu 2015. Pokud navrhovatelky podaly námitky k podmíněné výstavbě územní studií až po opakovaném veřejném projednání v roce 2022, jednalo se o část, která nebyla v rámci návrhu měněna a námitky tak byly uplatněny opožděně. Opakované veřejné projednání návrhu bylo konáno 27. 4. 2022. K částem, které byly změněny, mohl dotčený vlastník podat námitky do 4. 5. 2022, kteroužto lhůtu nesplnila navrhovatelka b), jejíž námitka byla podána až 6. 5. 2022. Odpůrkyně dále zdůraznila, že pozemky navrhovatelek byly předchozím územním plánem v rozsahu, v jakém se nacházejí v řešené ploše Z8, rovněž zahrnuty do zastavitelné plochy venkovského bydlení, ale nacházely se ve II. etapě výstavby, byly tedy zastavitelné podmíněně (nadto rovněž s ohledem na zpracování územní studie). Odpůrkyně nyní zařazením lokalit Z8 a Z28 do I. etapy výstavby vyšla vstříc možnosti výstavby na pozemcích navrhovatelek. Vzhledem k tomu, že plocha lokality Z8 je značná (řádově 2 ha) je žádoucí vyřešit racionálně budoucí parcelaci území s ohledem na dopravní obslužnost

území. Přesně tak je studie X2 odůvodněna v územním plánu. Nadto samotná studie již byla zpracována a vložena do evidence. Kromě toho, že navrhovatelky podaly námitky vůči územní studii až v rámci veřejného projednání v roce 2022, tedy opožděně, studie již byla zpracována a zrušení podmínky v územním plánu by na tom nic nezměnilo. Pokud jde o samotnou plochu Z46, tato byla v návrhu od počátku. Nejedná se o řešení jediné možné, ale jde o řešení od počátku v procesu pořizování územního plánu preferované. K vymezení plochy vedly odpůrkyni mnohé důvody, zejména zvolené řešení umožňuje postupnou dostavbu zadních traktů stávajících zahrad (v lokalitě na jih od plochy Z8 absentuje komunikace ve směru východ-západ); na plochu Z46 bude možno navázat navržením veřejného prostranství v rámci plochy rezervy R1; nebude zapotřebí rozšiřovat stávající veřejné prostranství na severu, čímž současně bude možné rozšířit plochu zeleně K29 a zabránit nežádoucímu rozšiřování výstavby severně; nadto se veřejné prostranství severně od lokality Z8 východní částí již nachází mimo katastr obce a je tak mimo možnosti řešení územním plánem. Přijaté řešení proto není svévolné či nedomyšlené. Odpůrkyně se ani nesnaží odstranit účinky již dříve vydaných pravomocných rozhodnutí, nýbrž její snahou je nalézt dopravní řešení komplikované lokality. Dopad na práva navrhovatelek je tak poměrně nízký, neboť vymezením veřejného prostranství v územním plánu samotné veřejné prostranství nevzniká. Pokud jde o dotčení vlastnického práva navrhovatelek, tak řešené lokality Z8 a Z28 jsou v severojižním směru široké dohromady řádově 125 m. Pokud veřejné prostranství tento prostor zhruba rozpůlí, zbývá cca 60 m pozemku, což lze těžko považovat za nepřiměřené či svévolné. Pozemky navrhovatelek jsou velmi dlouhé, nemohly proto očekávat, že jejich pozemky nebudou přetaty veřejným prostranstvím. Odpůrkyně navíc musela respektovat § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., stanovující pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1 000 m². Pokud již některá z navrhovatelek rozparcelovala své pozemky jiným způsobem, není to hledisko, které by odpůrkyně mohla zcela respektovat. Naopak je zapotřebí, aby rozparcelování lokality ustoupilo potřebám územního plánu. Pokud navrhovatelky odkazují na předchozí regulaci, k tomu odpůrkyně uvedla, že vlastník nemovitosti nemá veřejné subjektivní právo na zahrnutí svého pozemku do určitého konkrétního způsobu regulace. K argumentaci navrhovatelek o existenci staveb na pozemcích parc. č. X a XA uvedla, že jejich pozemky byly zařazeny do II. etapy výstavby, a tedy výstavba na nich byla možná až po vyčerpání ploch v rámci I. etapy. K tomu však nedošlo. Pokud tedy ze strany navrhovatelek došlo k realizaci staveb, bylo to v rozporu s územním plánem. Pokud jde o stavbu oplocení, na tu se sice nevztahovala povinnost mít povolení, což ale nic nemění na faktu, že stavba byla realizována v rozporu s územním plánem. Z tohoto důvodu nemohlo dojít k zařazení pozemku parc. č. X do zastavěného území. Navíc ze znění námítky nebylo odpůrkyni zřejmé, o co navrhovatelka usiluje. Konečně k vymezení plochy K29 odpůrkyně uvedla, že tím nejsou navrhovatelky dotčeny na svých právech, neboť veřejné prostranství tím nezaniká. Zde pouze odpůrkyně deklaruje žádoucí stav, aby po kompletním vyřešení situace nedocházelo k nežádoucímu rozšiřování výstavby ještě více na sever a k dalším záborům zemědělské půdy.

Replika

11. V replice se navrhovatelky ohradily proti odpůrkyní tvrzené opožděnosti jejich námítek. Upozornili, že 7. 10. 2015 se konalo společné jednání o návrhu územního plánu dle § 50 starého stavebního zákona, nikoliv veřejné projednání návrhu dle § 52 téhož zákona. Nelze tak navrhovatelkám vytýkat, že neuplatnily v roce 2015 námitky, jelikož zákon uplatnění námítek v návaznosti na společné jednání, jehož se veřejnost neúčastní, vlastníkům neukládá.

Námítky navrhovatelky b) pak byly podány 4. 5. 2022. K argumentaci odpůrkyně, že z důvodu absence řádného povolení oplocení pozemek navrhovatelky a) nenaplnuje podmínky pro zařazení do zastavěného území, uvedly, že odpůrkyně neposuzovala jakákoliv jiná kritéria pro naplnění definice zastavěného stavebního pozemku vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) starého stavebního zákona, přestože společné oplocení je jen jedním, nadto toliko podpůrným, z kritérií. Námítku navrhovatelky navíc odpůrkyně zjevně pochopila, pakliže v odůvodnění zamítnutí námítky argumentovala nenaplněním podmínek dle § 58 starého stavebního zákona pro zařazení do zastavěného území. Skutečnost, že byly pozemky navrhovatelky a) zařazeny v rámci předchozího územního plánu do II. etapy výstavby, neznamená, že bylo vyloučeno na pozemcích realizovat jakoukoliv výstavbu. Etapizace, tj. stanovení pořadí změn v území, totiž nepředstavuje stavební uzávěru. Etapizace byla navíc stanovena jako požadavek z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž pozemek navrhovatelky a) není součástí zemědělského půdního fondu. Současně se dle stavebního zákona jedná o zastavěné území, nikoli o zastavitelnou plochu, pro niž byla etapizace stanovena. Navrhovatelky dále zdůraznily, že zachování jakékoliv části plochy Z46 z povahy věci není možné, jelikož je z povahy věci nedělitelná. Navrhovatelky by byly dotčeny na svých právech i v případě vymezení plochy Z46 na bezprostředně sousedních pozemcích, pakliže by na hranicích jejich pozemků končila plocha pro stavbu kanalizace, vodovodu, komunikace či jiné infrastruktury.

III. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal opatření obecné povahy, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). O návrhu soud rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s.
13. Krajský soud ještě před přistoupením k věcnému posouzení jako první posuzoval otázku aktivní procesní legitimace navrhovatelek, jejíž nedostatek byl namítán ze strany odpůrkyně. Při posuzování této otázky vycházel z § 101a odst. 1 s.ř.s., dle kterého návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
14. Navrhovatelka a) svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. X, parc. č. XA (nacházející se v ploše Z8) a na ty navazujících pozemků parc. č. XJ, XK (část z nich vymezena jako plocha Z46) a parc. č. XL a parc. č. XI, což soud ověřil v katastru nemovitostí z listu vlastnictví č. XM pro katastrální území G. Navrhovatelka b) svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. XN, parc. č. XD, parc. č. XE a parc. č. XO, což soud ověřil v katastru nemovitostí z listu vlastnictví č. XP pro katastrální území G. Mezi stranami je nesporné, že napadeným územním plánem došlo ke změně funkčního využití částí uvedených pozemků navrhovatelek, jelikož přes jejich pozemky vede nově vymezený koridor veřejného prostranství plochy Z46. Podle ustálené judikatury platí, že je-li územním plánem nebo jeho změnou změněno funkční využití pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků (např. rozsudky NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, či ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63). Navrhovatelky tedy jsou nepochybně aktivně procesně legitimovány k podání návrhu co do rozsahu týkající se jejich pozemků dotčených vymezenou plochou Z46.

15. Nyní projednávaný návrh na zrušení územního plánu je koncipován širěji, jelikož se navrhovatelky současně domáhají jeho zrušení i v dalších částech. Krajský soud při posuzování této problematiky vycházel rovněž z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, a ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, v nichž NSS dospěl k závěru, že „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“ Navrhovatelky přitom ve vztahu k těmto zbývajícím částem návrhu rovněž tvrdily přímý zásah do svých práv [u územní studie její provázanost s rozporovanou plochou Z46, u plochy K29 její využívání ze strany navrhovatelek a zbývající návrh navrhovatelky a) se týkal jejich pozemků]. Pro účely naplnění aktivní procesní legitimace ve smyslu citovaných judikатурních závěrů tak dle krajského soudu navrhovatelky logicky, konsekventně a myslitelně tvrdí možnost dotčení jejich právní sféry napadeným územním plánem, a to dostatečně konkrétním způsobem. Soud proto neshledal důvod k odmítnutí jakékoliv části návrhu a přistoupil k jeho věcnému projednání s tím, že otázka naplnění aktivní věcné legitimace navrhovatelek může být předmětem přezkumu až v této navazující fázi přezkumu.

Plocha Z46

16. Stěžejní část podaného návrhu spočívá v nesouhlasu navrhovatelek s nově vymezenou plochou veřejného prostranství Z46. Ve vztahu k uvedené ploše navrhovatelky namítaly mj. nepřezkoumatelnost územního plánu, ať už jeho samotného odůvodnění či zejména odůvodnění námitek podaných navrhovatelkami v průběhu procesu pořizování územního plánu. Soud se tedy nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného územního plánu, neboť důvodnost takové námítky by bránila jeho meritornímu přezkumu. Soud by v takovém případě zejména nemohl posuzovat přiměřenost zásahu do práv navrhovatelek jakožto další ze zásadních uplatněných námitek. Posuzování přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je úkolem odpůrkyně, jsou-li v průběhu přijímání napadeného územního plánu podány dostatečně konkrétní námítky, které odpůrkyni upozorní na nutnost takového poměrování. Navrhovatelky přitom v projednávané věci právě takové námítky uplatnily. Vzhledem k námitce odpůrkyně soud v první řadě doplňuje, že ze správního spisu ověřil, že námítky obou navrhovatelek byly podány dne 4. 5. 2022, tedy poslední den lhůty k jejich podání v souladu s § 53 odst. 2 za použití § 52 odst. 3 starého stavebního zákona po opakovaném veřejném projednání konaném dne 27. 4. 2022 (viz odůvodnění územního plánu – část zpracovaná pořizovatelem, str. 3). Skutečnost, že vyznačení plochy Z46 byla měněnou částí územního plánu, odpůrkyně nerozporovala. Ostatně opožděnost námitek odpůrkyně nenamítala ve vztahu k ploše Z46.
17. Soud se proto nejprve zabýval tím, zda se odpůrkyně přezkoumatelným způsobem vypořádala s námitkami navrhovatelek. Vycházel při tom z následujících obecných závěrů vyplývajících z konstantní judikatury správních soudů.
18. Na rozhodnutí o námitkách klade judikatura stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí (§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), a to včetně požadavku na jeho přezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost

pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, jestliže pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, například opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

19. Současně však platí, že územní plán je třeba přezkoumávat komplexně. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba na ně nahlížet ve vzájemné souvislosti (rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018-48). Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
20. V intencích nyní projednávané věci je dále nutno zdůraznit, že dotčená plocha Z46 nově vymezuje plochu veřejného prostranství zamýšlenou jako koridor pro dopravní a technickou infrastrukturu pro plochy Z8 a Z28. Plocha Z46 je umístěna takovým způsobem, že soubor pozemků navrhovatelky a) předěluje a dvěma ze čtyř nově rozparcelovaných pozemků navrhovatelky b) ukrajuje značnou část. Vymezení plochy jakožto veřejného prostranství (zde navíc koridorem pro dopravní a technickou infrastrukturu) je pro jejího vlastníka významným omezením pro jakékoli budoucí využití pozemku. Takováto změna (jakkoli v zásadě možná) z povahy věci představuje velmi intenzivní zásah do vlastnického práva navrhovatelek, zejména s přihlédnutím k namítanému původnímu způsobu funkčního využití dotčených pozemků [navrhovatelka b) již realizovala novou parcelaci pozemků za účelem vlastnictví 4 potenciálně stavebních pozemků]. Změna funkčního využití této plochy je tak zcela radikální, přičemž výsledný zásah se svou povahou blíží vyvlastnění, aniž by za ně navrhovatelkám náležela náhrada. Tím spíše je nezbytné trvat na řádném a přesvědčivém zdůvodnění přijatého řešení. Jak totiž dovodil NSS například v rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, *„je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli.“*
21. V rámci posouzení řádného odůvodnění námitek potažmo územního plánu je dále třeba uvést, že relevantní je rovněž námitka navrhovatelek ohledně kontinuity územního plánování. Navrhovatelky zcela správně poukázaly na ustálenou judikaturu, podle níž nemůže být územní plánování činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání dotčených vlastníků je třeba respektovat kontinuitu územního plánování. To znamená, že nově přijímaná dokumentace by měla na tu stávající navazovat, tak aby se dotčené osoby mohly spolehnout na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, nebo ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45).
22. To nicméně neznamená, že je třeba převzít všechny návrhové plochy. Požadavek na kontinuitu není absolutní a zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Protichůdný

princip dynamiky územního plánování požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat v samostatné působnosti rozvoj zástavby na svém území, který je nedílnou součástí ústavního práva na samosprávu (např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, či ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87). V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých a veřejných, jehož výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrečí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy (rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66). Vlastník přitom nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku (rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, či ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Rozhodnutí obce ohledně využití jednotlivých pozemků a ploch však nemůže být zcela svévolné. Změna funkčního určení plochy může obstát, jen jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné a v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), anebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení v něm obsažené již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63).

23. Úkolem soudu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů. Soud zkoumá, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně a zda veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, jde o princip subsidiarity a minimalizace zásahu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192). Soud ale nemůže a nemá určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti (změny) územního plánu se soud řídí zásadou zdrženlivosti (rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53).
24. Navrhovatelka a) podala velmi podrobnou námitku, v rámci které vyjádřila kategorický nesouhlas s plochou Z46. V námitce uvedla, že po marném uplynutí lhůty omezení změn v důsledku podmínky územní studie stanovené předchozím územním plánem jí byl udělen souhlas s dělením parcel, který byl vložen do katastru nemovitostí. Dále poukázala na realizovanou stavbu železobetonové opěrné zdi a řádně povolenou stavbu vrtané studny jako zdroj pitné vody (s odkazem na konkrétní správní rozhodnutí). Zdůraznila, že vzhledem k místní hydrogeologické situaci je tento zdroj vody chráněn ochranným pásmem vymezeným kružnicí o poloměru 30 m. Poukázala dále na to, že dotčená parcela již byla zasíťována zřízením odběrného místa elektrické energie a byla vybudována přípojka k budoucí možné kanalizaci, tak jak ji navrhoval dosavadní územní plán na parcele č. XG, přičemž přemístěním kanalizačního řadu do zamýšleného koridoru Z46 by byly tyto investice zmařeny. Vyslovila nesouhlas s tím, že zamýšlený koridor Z46 rozděluje parcely v jejím vlastnictví, které jsou pod společným oplocením a tvoří souvislý celek s tím, že deklarovala svoji vůli parcely neprodat a zachovat jejich celistvost pro účely využívání ze

strany její rodiny. Uvedla, že verze návrhu územního plánu z roku 2018 vyhověla předchozím námitkám proti ploše Z46, přičemž znovuzařazení plochy je aktivitou majitelů nemovitostí, kteří mají řádný přístup z ulice Šrámkova. Dovolávala se nepřípustnosti zásahu do svého vlastnického práva. Poukázala také na to, že již v roce 2015 bylo navrhováno, aby si majitelé dotčených nemovitostí zřídili přístup využitím části svých zahrad a přesunutím koridoru Z46 jižním směrem, přičemž takové přesunutí by bylo logičtější z důvodu existence koryta vodního toku na parcele č. XH, které slouží jako ochrana obce před náhlými dešti, a nelze ho proto zatravnit. Dále žádala o výmaz podmínek parcelace, zpracování územní studie a vymezení veřejného prostranství o výměře 1000 m², která již byla vyřešena dosavadním územním plánem vytyčením parcel č. XF a XG. Konečně žádala o zařazení parcely č. X do zastavěné plochy.

25. Odpůrkyně námitku zamítla s tím, že územní plán je novým dokumentem, který není nutně vázán řešením starého. Vzhledem ke komplikovanosti vlastnických vztahů bylo vhodné nařídít podrobné prověření území územní studií, konkrétní situace na pozemcích navrhovatelky tak bude prověřena územní studií. Dále uvedla, že z činnosti úřadu bylo zjištěno, že oplocení X není řádně povoleno, a tedy pozemek nenaplnuje dle ust. § 58 starého stavebního zákona podmínky pro zařazení do zastavěného území. Odpůrkyně dále uvedla, že plocha Z46 je navržena v šířkových parametrech tak, aby splňovala urbanistické a technické podmínky pro napojení rozvojových ploch pro bydlení Z8 a Z28. Z hlediska hospodárného využívání území navržené řešení umožní rovněž postupnou dostavbu zadních traktů stávajících zahrad, přiléhajících ke stávající obytné zástavbě. Na plochu Z46 bude možné navázat navržením veřejného prostranství v rámci plochy rezervy R1 a tím zajistit dopravní napojení celého řešeného území na stávající dopravní skelet v obci. Plocha Z46 prochází pozemky v soukromé držbě a je tedy nutné nové přeparcelování území tak, aby byl zajištěn dopravní přístup ke všem stavebním pozemkům, k čemuž měla sloužit územní studie X2. Odpůrkyně dále uvedla, že v rámci územní studie bude rovněž posouzen stav v současné době již realizované technické infrastruktury v řešeném území, a to vrtané studny, opěrné zdi a přípojky kanalizace na pozemku parc. č. X. Podmínka vymezení 1000 m² vychází z § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., kdy na každé 2 ha zastavitelné plochy bydlení je třeba vymežit v ÚP 1000 m² plochy veřejného prostranství. Na závěr pak odpůrkyně zcela obecně argumentovala tím, že vlastník pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly pouze jeho soukromoprávním zájmům.
26. S ohledem na uvedenou judikaturu má soud za to, že námitky navrhovatelek ohledně nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách (a tím i o ploše Z46 jako takové), jsou důvodné, jelikož odpůrkyně nedostála vymezeným požadavkům na jejich odůvodnění. Krajský soud předně zdůrazňuje, že s ohledem na podstatný zásah do vlastnických práv navrhovatelek byla potřeba řádného a pečlivého odůvodnění ze strany odpůrkyně o to naléhavější. Přestože navrhovatelka a) výslovně namítala nepřiměřenost zásahu do jejího vlastnického práva, odpůrkyně se touto otázkou vůbec nezabývala. Zcela rezignovala na odůvodnění, proč i přes navrhovatelkou výslovně namítané skutečnosti, zájem na vymezení plochy Z46 v dané podobě převáží. Odpůrkyně žádné poměření v kolizi stojících zájmů a práv ani nenaznačila. Zároveň i přes výslovné námitky neuvedla, zda a proč je zvolené řešení jediné možné (ve vyjádření k žalobě pak odpůrkyně dokonce přiznala, že se nejednalo o jediné možné řešení). Vůbec se nevyjádřila k navrhovatelkou zmíněnému přístupu k dotčeným zahradám přes ulici Š., ani k navrhovanému posunutí koridoru jižním směrem. Z odůvodnění námitky, jakož ani z odůvodnění územního plánu není ani implicitně

seznatelné, proč taková varianta řešení nebyla možná. V takovém případě ale soud nemá, jak otázku přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelky přezkoumat.

27. Zmínka o tom, že plocha Z46 je navržena v šířkových parametrech tak, aby splňovala urbanistické a technické podmínky pro napojení rozvojových ploch pro bydlení Z8 a Z28 a že z hlediska hospodárného využívání území navržené řešení umožní rovněž postupnou dostavbu zadních traktů stávajících zahrad, je toliko obecná, nedávající ani náznakem odpovědi na předestřené otázky. Navrhovatelkou navržené posunutí koridoru jižním směrem by uvedenému účelu (dostavba zadních traktů zahrad) dost dobře zřejmě také mohlo sloužit. Bylo tak povinností odpůrkyně na zcela konkrétní námitky reagovat zcela konkrétním způsobem a odůvodnit nezbytnost přijatého řešení. Obdobně ani odkaz na možné napojení na rezervu R1 nedává kýžené odpovědi. Náhledem do grafické části územního plánu soud zjistil, že plocha rezervy R1 se nachází západním směrem od plochy Z8 a Z28, na které přímo navazuje. Prostým náhledem do téhož podkladu a ověřením náhledem na leteckou mapu na veřejném portálu mapy.cz je ale nepřehlédnutelné, že k západní hranici plochy Z28 vede dopravní spojení prostřednictvím ulice N. Ú., která je napojena na (zřejmě) hlavní dopravní tepnu obce ulici T. (na niž dále navazují ulice V. a Š.). Nabízí se tak otázka, zda by dopravní napojení plochy rezervy R1 nemohlo být realizováno právě přes ulici N. Ú., jestliže z leteckého snímku je v terénu patrná cesta vedoucí až k samotné severní hranici katastrálního území obce (tedy lemující východní hranici plochy R1 po celé její délce). Ačkoli námitka navrhovatelky nezněla takto konkrétně, z výše uvedené judikatury plyne, že v případě zásadního zásahu do vlastnického práva je v rámci provedení testu proporcionality nutno odůvodnit i nezbytnost přijatého řešení (tedy že zvolené řešení je jediné dobře možné). Odpůrkyně však na takové odůvodnění rezignovala.
28. Odpůrkyně se dále nikterak nevyjádřila k navrhovatelkou namítané existenci koryta vodního toku a jeho ochranné funkci, stejně jako k vymezenému veřejnému prostranství na parcelách č. XF a XG.
29. Jednou ze stěžejních námitek navrhovatelky proti vedení koridoru v rámci plochy Z46 byla existence již realizovaných staveb, a sice stavby oplocení a stavby vrtané studny. Tyto namítané skutečnosti přitom sloužily jako jeden ze zásadních argumentů, proč není umístění plochy Z46 (a vedení koridoru pro dopravní infrastrukturu) ve zvolené podobě (poloze) možné a realizovatelné. Odpůrkyně se k oplocení vyjádřila pouze toliko, že oplocení není řádně povoleno, a tedy pozemek nenaplnuje podmínky dle § 58 starého stavebního zákona pro zařazení do zastavěného území. Odůvodnění ze strany odpůrkyně se tedy s podstatou námitek míjí. Odpůrkyně reagovala jen na požadavek navrhovatelky na zařazení pozemku parc. č. X do zastavěného území, nevyjádřila se ale k podstatě námitek, tedy že vybudované oplocení představuje tzv. limit v území, který územní plán obecně musí respektovat. Z uvedené věty odpůrkyně se nepodává, zda jej jako limit území vyhodnotila, jakým způsobem byla realizovaná stavba při vymezení plochy Z46 zohledněna a z jakých důvodů bylo přesto možné plochu Z46 vymežit. Skutečnost, zda oplocení vyžadovalo či nevyžadovalo povolení, zda o této skutečnosti odpůrkyně věděla nebo nevěděla, zda oplocení podléhalo etapizaci výstavby či nikoliv, tak na tomto místě není rozhodná, neboť z uvedené věty odpůrkyně nevyplývá, že by na otázce (ne)povolení oplocení postavila argumentaci umožňující realizaci dopravního koridoru v rámci plochy Z46. Z tohoto důvodu soud pro nadbytečnost neprováděl navrhované dokazování ve vztahu k této otázce.

Soud tak souhlasí s navrhovatelkou, že se ani v této dílčí části námitky nejedná o řádné odůvodnění, protože je odůvodnění i v této části nepřezkoumatelné.

30. Stejný závěr pak platí i o části námitky týkající se existence vrtané studny. K tomu, jakým způsobem tento limit v území odpůrkyně vyhodnotila, z jakého důvodu nebránil vymezení plochy Z46 ani k otázce navrhovatelkou namítaného ochranného pásma vodního zdroje se odpůrkyně nijak nevyjádřila. Jedinou zmínku lze nalézt v poznámce, že v rámci územní studie bude rovněž posouzen stav v současné době již realizované technické infrastruktury v řešeném území, a to vrtané studny, opěrné zdi a přípojky kanalizace na pozemku parc. č. X. Ovšem tato poznámka nedává odpověď na položené otázky. V souladu s § 30 odst. 1 starého stavebního zákona *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.* V rámci výroku územního plánu je na str. 48 v rámci podmínek pro pořízení dotčené územní studie X2 uvedeno: *navrhnout parcelaci lokality včetně vymezení zastavitelných ploch; řešit dopravní a technickou infrastrukturu pro zajištění obsluhy zástavby v lokalitě v rámci veřejného prostranství, a to v souladu s koncepcí založenou územním plánem; určit prostorovou regulaci zástavby – stavební (uliční částru), orientaci hřebene střech, orientaci vstupů a vjezdů na jednotlivé pozemky, výškovou regulaci; vymezit prostor pro umístění kontejnerů pro tříděný sběrný odpad.* V rámci odůvodnění územního plánu není k podmínce zpracování uvedené studie ničeho nad rámec odůvodnění námitky uvedeného výše. Z uvedeného je patrné, že územní studie byla vymezena přesně v souladu s jejím účelem dle citovaného ustanovení, tzn. k podrobnému navrhnutí a prověření dílčích problémů (v tomto případě způsob parcelace, způsob prostorové regulace zástavby atd.) v rámci již vymezené plochy. Z povahy věci tak územní studie nebyla způsobilá odpovědět na předestřené otázky, zda realizované stavby vylučují vymezení plochy Z46 či nikoliv.
31. Navrhovatelka b) ve své námitce rovněž odmítla vymezení plochy Z46. V námitce uvedla, že již v roce 2015 rozporovala umístění daného koridoru, přičemž její námitce bylo v plném rozsahu vyhověno a na následném projednání územního plánu v roce 2018 byl koridor zrušen, protože jí není jasné, jak je možné jeho obnovení. Kategoricky odmítla koridor na svých parcelách s tím, že navrhovaná komunikace je naprosto nadbytečná, neboť všechny stávající parcely navazující na stabilizovanou zástavbu jsou přístupné z hlavní ulice a nově navrhovaná lokalita je obsluhována komunikací na pozemcích parc. č. XF, XG a XQ. Dále namítala, že jí byl udělen souhlas s dělením parcel, protože nesouhlasí s navrhovanou parcelací ani s podmínkou územní studie. Pokud by byla opět podmínkou využití v území, byla by lhůta omezení nakládání s vlastnictvím v celkovém trvání 15 let (v návaznosti na předchozí územní plán a tam stanovenou podmínku územní studie), což představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva.
32. Odpůrkyně v odůvodnění zamítnutí námitky uvedla, že koridor se objevil v návrhu územního plánu na základě námitek dalších vlastníků pozemků a určený zastupitel vyhodnotil, že jejich argumenty spočívající v tom, aby byla zajištěny v územním plánu podmínky pro to, aby mohly být zastavěny zadní trakty zahrad, jsou logické a z hlediska využití zastavěného území pro výstavbu i vhodné. Dále již navazuje jen totožné obecné odůvodnění jako v případě předchozí námitky o šířkových parametrech plochy Z46 a jejím navázání na plochu rezervy R1, o územní studii řešící novou parcelaci a o tom, že vlastník pozemku nemá právní nárok na stanovení jím preferované plochy.

33. V případě odůvodnění této námitky tak platí obdobné závěry jako v případě předchozí námitky, neboť na zcela konkrétní námitku navrhovatelky navazuje toliko obecné odůvodnění (kromě vysvětlení, na základě čeho došlo k obnovení plochy Z46). Odpůrkyně se nijak nevyjádřila k navrhovatelkou předestřené jiné variantě dopravní obslužnosti dotčené lokality, k existenci komunikace na pozemcích parc. č. XF a XG. S odkazem na výše citovanou judikaturu musí i na tomto místě soud zopakovat, že s ohledem na intenzitu zásahu do vlastnického práva navrhovatelky a konkrétnost její námitky bylo povinností odpůrkyně se s ní pečlivě vypořádat a zásah do jejího vlastnického práva odůvodnit zejména z hlediska jeho přiměřenosti. Namítala-li navrhovatelka zcela konkrétní alternativu dopravního napojení dotčené lokality, bylo nezbytné, aby odpůrkyně vysvětlila, proč taková alternativa není vhodná a ozřejmila, že zvolené řešení představuje jediné dobře možné. Této své povinnosti však odpůrkyně nedostála. V případě navrhovatelky b) dle názoru soudu ještě o to víc nabývá na relevanci otázka, proč musí být koridor veřejného prostranství Z46 veden i přes její pozemky (a z jejích pozemků podstatnou část zabírat), jestliže je lokalita v bezprostřední blízkosti jejích pozemků přístupná rovněž z ulice N. Ú. Rovněž v tomto případě tak vyvstává pochybnost, zda bylo zvolené řešení skutečně nezbytné, tedy jediné možné, aby tak mohl být odůvodněn závěr o jeho proporcionalitě. I v případě navrhovatelky b) tak soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti odůvodnění její námitky bránící soudu ve věcném přezkumu stěžejní otázky a přiměřenosti zásahu do jejího vlastnického práva.
34. Odpůrkyně odůvodnění, proč nelze k dopravní obslužnosti dotčené lokality využít komunikaci na pozemcích parc. č. XF a XG, přinesla ve vyjádření k žalobě. Tato skutečnost však nemůže zhojit uvedenou vadu. Jak vyplývá z judikatury správních soudů, nedostatky odůvodnění nelze dodatečně zhojit ve vyjádření k žalobě (např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58 či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71) a soud též nemůže chybějící úvahy za správní orgán dovozovat ani z obsahu správního spisu (např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2020, č. j. 46 A 13/2020).
35. Pro úplnost soud dodává, že jakkoliv odpůrkyně správně argumentovala tím, že vlastník pozemku nemá právní nárok na zahrnutí jeho pozemku do jím preferované plochy a obec ani není nutně vázána způsobem regulace předchozího územního plánu, uvedené ji nezbavovalo povinnosti řádného vypořádání uplatněných námitek a odůvodnění přiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelek. Vzhledem ke shledané nepřezkoumatelnosti krajský soud v tuto chvíli nikterak nehodnotí otázku vhodnosti a nezbytnosti umístění plochy Z46 a nedotýká se tak práva odpůrkyně na samosprávu, jak bylo z její strany namítáno. Na tomto místě je vhodné doplnit, že odpůrkyně bez pochyby měla právo zvolit variantu řešení dle svého uvážení a ve skutečnosti, že na pokyn starosty došlo k přepracování verze územního plánu, nelze samo o sobě shledat libovůli. To však za předpokladu dodržení zákonných mantinelů procesu pořizování, mezi něž patří i požadavek na řádné odůvodnění. Z obsahu spisu je patrné, že spor účastníků vznikl mj. i na základě nedostatečné komunikace ze strany odpůrkyně směrem k navrhovatelkám, které byly podle všeho překvapeny opětovným zařazením plochy Z46 do územního plánu, přestože v minulosti došlo k jejímu vyřazení. O to více byl požadavek na řádné odůvodnění ze strany odpůrkyně naléhavější. Ta však své povinnosti nedostála, protože soud nemá jinou možnost, než napadenou část územního plánu pro nepřezkoumatelnost zrušit.
36. Na rozdíl od názoru navrhovatelek má však soud za to, že není nezbytné rušit plochu Z46 v celém rozsahu, neboť ve shodě s odpůrkyní je nutno konstatovat, že věcnou legitimaci,

tedy dotčení na svých právech mají ohledně této plochy pouze ve vztahu k pozemkům ve svém vlastnictví. Tvrzení navrhovatelek o nezbytnosti zrušení celého koridoru pro nepředstavitelnost jeho rozkouskování ani tvrzení o dotčení jejich práv tím, že by infrastruktura končila na hranicích jejich pozemků, neshledal soud důvodným, neboť mu není zřejmé, jakým způsobem by tak jejich práva byla zasažena, a naopak technické řešení rozdělení koridoru a na něm umístěné infrastruktury neshledal nepředstavitelným. V tomto případě je soud vázán zásadou zdrženlivosti zásahu při rušení územně plánovací dokumentace, která vyplývá z výše uvedené judikatury. Soud proto přistoupil ke zrušení územního plánu v části vymezující plochu Z46 pouze v rozsahu jejího umístění na pozemcích navrhovatelek.

Územní studie X2

37. Navrhovatelky se dále domáhaly zrušení územního plánu v části zakotvující podmínku zpracování územní studie X2. V této souvislosti namítaly absenci odůvodnění podmínky zpracování územní studie i námitek v části vyjadřující nesouhlas s jejím zakotvením. Dále namítaly, že podmínka zpracování územní studie je nadto naprosto nedůvodná, omezující možnost navrhovatelek realizovat výstavbu na jimi vlastněných dotčených pozemcích, a to až na dobu dalších 5 let.
38. Předně krajský soud nesouhlasí s tím, že by podmínka zpracování územní studie nebyla v územním plánu odůvodněna. Obsah stanovení podmínek pro pořízení územní studie již byl doslovně citován v odst. 30 tohoto rozsudku. V rámci odůvodnění územního plánu je na str. 100 uvedeno, že: *„Podmínka zpracování územní studie X2 je uplatněna pro rozvojové plochy Z8, Z28, Z46 a část K29. Územní studie zahrnuje rovněž část stabilizovaného obytného území – zahrady, které bezprostředně navazují na nově navržené veřejné prostranství. Územní studie bude řešit novou parcelaci tak, aby byla zajištěna přístupnost dopravní a technické infrastruktury pro všechny stavební pozemky. V rámci územní studie bude rovněž posouzen stav v současné době již realizované technické infrastruktury v řešeném území, a to vrtané studny, opěrné zdi a přípojky kanalizace na pozemku s parc. č. X.“* V rámci vypořádání námitek (vzhledem k tomu, že námitky navrhovatelek i v této části fakticky odpůrkyní vypořádány byly a nebyly odmítnuty jako opožděné, soud se argumentací odpůrkyně o jejich opožděnosti nezabýval) pak odpůrkyně nad rámec uvedeného uvedla, že nařídila podrobné prověření území územní studií z důvodu komplikovanosti situace v území z hlediska vlastnických vztahů. S ohledem na skutečnost, že samotná územní studie nepředstavuje zásah do vlastnického práva navrhovatelek, jak bude dále odůvodněno, neshledal soud potřebu přísnějších požadavků na odůvodnění jako v předchozím případě zásahu z důvodu vymezení plochy veřejného prostranství.
39. Podle § 43 odst. 2 starého stavebního zákona lze v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.
40. Navrhovatelky dále uvedly, že je podmínka zpracování územní studie naprosto nedůvodná. S tímto pohledem se ale soud neztotožnil. Jak vyplývá z citovaného ustanovení, bylo

v diskreci odpůrkyně podmínit rozhodování o změnách v území zpracováním územní studie. Již bylo uvedeno, že takové podmínění bylo odpůrkyní i dle soudu dostatečným způsobem odůvodněno. Úvahu odpůrkyně o potřebnosti územní studie z důvodu komplikovanosti vlastnických vztahů v dotčené lokalitě považuje soud za racionální (ostatně o tom svým způsobem svědčí i podaný návrh). S ohledem na to, že se jedná o plochu Z46 nově vymezující koridor veřejného prostranství, potřeba podrobnějšího řešení dopravní a technické infrastruktury, určení prostorové regulace zástavby a další podmínky pro pořízení územní studie, se rovněž soudu jeví zcela racionálně. Stanovené podmínky pro pořízení územní studie neshledal ani neobvyklými. Stejně tak soud neshledal nedůvodně omezující ani stanovenou lhůtu pro vložení dat o studii, tedy 5 let. Byť soud při přezkumu územního plánu vycházel ze skutkového a právního vztahu, který tu byl k okamžiku jeho vydání, nelze v této souvislosti přehlédnout, že dle shodných tvrzení účastníků již územní studie byla zpracována a data o ní vložena do příslušné evidence.

41. Nad rámec toho pak soud považuje za vhodné zdůraznit povahu územní studie. Územní studie je, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26, *„neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studií tak lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná. To znamená, že správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán.“* (zdůraznění provedeno soudem). S ohledem na neformálnost a právní nezávaznost územní studie, pak judikatura dále dospěla k jednoznačnému závěru, že sama územní studie k zásahu do vlastnického práva nevede – do práv navrhovatele (či spíše budoucího stavebníka) může zasáhnout pouze skrze rozhodnutí stavebního úřadu v územním řízení, bude-li z ní stavební úřad vycházet (rozsudky NSS rozsudky ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41, a ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 164/2020-32). Obrana proti takovému zásahu proto případně spadá až do fáze územního řízení.
42. Soud tedy uzavírá, že podmínka územní studie je racionálně zdůvodněna. Soud navíc s odpůrkyní souhlasí, že pořízení územní studie je vzhledem ke komplikovaným poměrům v rámci dotčené (rozsáhlé) lokality vhodným nástrojem, jak v dotčené lokalitě zajistit dosažení vyšší kvality podrobnějšího řešení dotčeného území. I s ohledem na absenci zásahu do vlastnických práv navrhovatelek z důvodu existence územní studie samotné námitky vůči podmínce územní studie soud shledal jako nedůvodné.

Plocha K29

43. Navrhovatelky se dále domáhaly zrušení územního plánu v části vymezující plochu K29 z důvodu jejího vymezení jako nezastavěného území-plochy zeleně přírodního charakteru, přestože se na pozemcích nachází veřejně užívaná komunikace představující veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích. Navrhovatelky tvrdily dotčení na svých právech z toho důvodu, že uvedenou veřejnou komunikaci užívají.
44. K této části návrhu krajský soud uvádí, že neshledal naplnění aktivní věcné legitimace navrhovatelek dle ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. Jak totiž správně poukázala odpůrkyně, veřejná účelová komunikace vzniká naplněním zákonem (a judikaturou) stanovených podmínek přímo ze zákona. Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je tedy

veřejným prostranstvím ex lege (nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02) a jeho vymezení v katastru nemovitostí či v územně plánovací dokumentaci na této skutečnosti ničeho nemění. Z důvodu vymezení plochy K29 tak veřejná účelová komunikace na pozemcích parc. č. XF a XG nezanikne, nezanikne tím ani její veřejná povaha, protože navrhovatelky nebudou omezovány v jejím i nadále užívaní. Za takové situace pak nelze shledat, že by navrhovatelky mohly být vymezením této plochy dotčeny na svých právech. Pokud pak jde o jejich tvrzení, že k zásahu do jejich vlastnického práva došlo i z toho důvodu, že v souladu s předchozím územním plánem legitimně očekávaly, že budou moci po napojení lokality skrze pozemky parc. č. XF a XG realizovat na svých pozemcích výstavbu, není soudu zřejmé, jak jim vymezení této plochy v realizaci případné výstavby na jejich pozemcích brání. Výstavba na jejich pozemcích bude závislá na stanovené regulaci jejich pozemků, nikoliv pozemků okolních.

Nevyhovění návrhu na zařazení do zastavěné plochy

45. K obdobnému závěru pak krajský soud dospěl i ve vztahu k poslednímu z dílčích návrhů. Navrhovatelka a) se samostatným návrhem domáhala zrušení územního plánu v části, kterým byl pozemek parc. č. X (včetně pozemku parc. č. XA, který se z něj v mezidobí oddělil) zařazen do zastavitelné plochy namísto do zastavěného území obce, jak se navrhovatelka a) v průběhu pořizování územního plánu domáhala.
46. Navrhovatelka a) ve vztahu k této části návrhu totiž soudu nenatvrdila, jak skutečnost, že její pozemek na její žádost nebyl zařazen do zastavěného území, nýbrž do zastavitelné plochy, zasáhl do jejích veřejných subjektivních práv. Je nezbytné zdůraznit povahu nastalé situace, v níž se navrhovatelka a) domáhá zařazení pozemku do zastavěného území, přestože je zařazen v zastavitelné ploše. Tato skutečnost navrhovatelku a) sama o sobě nelimituje v možnostech výstavby na svém pozemku. Jiná by byla situace, kdy by byl pozemek navrhovatelky a) zařazen v nezastavěném území. Jak shodně s názorem soudu uvádí i komentářová literatura: „Rozdělení území na zastavěné území, zastavitelné plochy a nezastavěné území je zásadní z hlediska přípustnosti změn v území a náročnosti postupů rozhodování v území. (...) V nezastavěném území platí vždy přísnější pravidla a zjednodušující postupy rozhodování o změnách v území (zjednodušené územní řízení, vydání územního souhlasu nebo společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného záměru) lze použít (při splnění dalších požadavků zákona) pouze v zastavěném území nebo zastavitelné ploše. (FIALOVÁ, Eva. § 58 [Zastavěné území]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 329.) Zatímco rozdíl mezi zastavěným územím/zastavitelnou plochou a nezastavěným územím s sebou praktické dopady nese, rozdíl mezi zastavěným územím a zastavitelnou plochou se v praktické rovině víceméně stírá. Navrhovatelka a) ani žádné konkrétní tvrzení v tomto směru nepřinesla.
47. Krajskému soudu tak není zřejmé, jakým způsobem byla navrhovatelka a) uvedeným postupem dotčena na svých právech, přičemž bylo její úkolem to soudu v souladu s § 101b odst. 2 s. ř. s. tvrdit. Navrhovatelka však této své povinnosti nedostála, protože soudu nezbyvá než pro nedostatek její aktivní věcné legitimace (pro absenci tvrzení o zásahu do jejích práv) tento návrhový bod vyhodnotit jako nedůvodný.

IV. Závěr a náklady řízení

48. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. a) a § 101d odst. 2 s. ř. s. návrh v části dle výroku I. tohoto rozsudku zrušil a ve zbytku jej podle téhož ustanovení zamítl jako nedůvodný. Krajský soud při zrušení částí územního plánu vycházel z parcelace

dle přezkoumávaného územního plánu. Pro úplnost a lepší srozumitelnost však doplnil i aktuální parcelní čísla dle současné evidence v katastru nemovitostí.

49. S ohledem na skutečnost, že územní plán byl v dotčených částech zrušen pro nepřezkoumatelnost, soud pro nadbytečnost neprováděl navržené dokazování. Pokud jde o ty části návrhu, které byly zamítnuty, rovněž ve vztahu k nim bylo navrhované dokazování nadbytečné. V případě plochy K29 soud shledal nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele, přičemž na tomto závěru nemohlo případné dokazování ničeho změnit. Totéž platí pro samostatný návrh navrhovatelky a). Ve vztahu k územní studii pak soud žádné důkazní návrhy nezaznamenal.
50. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož byl každý z účastníků částečně úspěšný, přičemž nelze v této konkrétní věci určit míru úspěchu ve věci, soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 29. ledna 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu