



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Šebka, soudkyně Lenky Bahýřové a soudkyně Kateřiny Mrázové, ve věci

navrhovatelů: a) **Ing. J. P.**
bytem X
b) **Bc. J. P.**
bytem X
c) **V. U.**
bytem X
d) **O. B.**
bytem X
e) **K. K.**
bytem X
f) **Ing. arch. V. M.**
bytem X
g) **Ing. J. M.**
bytem X
h) **M. P.**
bytem X,

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D.
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

proti
odpůrkyni:

obec Zbraslav
sídlem Komenského 105, 664 84 Zbraslav
zastoupena advokátem JUDr. Petrem Fialou
sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Zbraslav, schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 01/23 dne 19. 9. 2023, č. j. OZB/1379/2023, v části vymezení plochy Z.4

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Zbraslav, schválený usnesením zastupitelstva obce č. 01/23 dne 19. 9. 2023, č. j. OZB/1379/2023, **se ruší** v rozsahu textu „*včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně*“ v bodě 13.1.1. textové části územního plánu pod odrážkou US.2 „Březina“, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 178 816 Kč k rukám jejich advokáta JUDr. Kamila Jelínka, Ph.D., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházejícího řízení

1. Navrhovatelé se návrhem podaným dne 21. 3. 2024 domáhali zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 9. 2023, č. j. OZB/1379/2023, č. 01/23, Územní plán Zbraslav, a to „*v části vymezení plochy Z.4*“ (dále též jen „napadené OOP“). Plocha je byla v územním plánu vymezena jako zastavitelná, její využití je však podmíněno zpracováním územní studie a etapizací.
2. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 6. 2024, č. j. 66 A 1/2024-56, návrhu vyhověl a napadené OOP v požadovaném rozsahu zrušil (dále též „rozsudek krajského soudu“). Dospěl totiž k závěru, že odpůrkyní stanovený požadavek na zpracování územní studie za účelem umístění veřejného prostranství do vymezené lokality je nepřiměřeným zásahem do vlastnických práv navrhovatelů.
3. Nejvyšší správní soud (dále také jen „NSS“) rozsudkem ze dne 12. 9. 2025, č. j. 5 As 174/2024-58, rozsudek krajského soudu ke kasační stížnosti odpůrkyně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s následujícími závěry a požadavky:
 - Vymezení veřejného prostranství v ploše Z.4 nebylo v projednávané věci nutné pro splnění požadavku § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území. Omezení vlastnických práv způsobené podmíněním téměř veškeré zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie, která vymezí veřejné prostranství „*o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně*“, proto nemůže být odůvodněno požadavkem § 7 odst. 2 této vyhlášky. V tomto ohledu NSS závěr krajského soudu potvrdil.
 - Krajský soud se měl podle NSS zabývat tím, zda by nemohlo být vymezení veřejného prostranství ve formě parkové zeleně do plochy SV.030 odůvodněno „*kompozičními důvody*“. NSS k tomu citoval z odůvodnění územního plánu, jenž pojem „*kompoziční důvody*“ obsahuje (s. D75, D77, K20) a odkázal na § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Krajskému soudu tedy uložil, aby se zabýval otázkou, zda jsou uvedené „*kompoziční důvody*“ dostatečné pro zákonnost posuzovaného podmínění zástavby v ploše Z.4.

- Krajský soud podle NSS také pochybil při formulaci zrušujícího výroku. Výrok, kterým je rušena plocha Z.4, nemůže být odůvodněn (pouze) zjištěním nezákonnosti podmínění téměř veškeré zástavby v ploše Z.4 zpracováním územní studie. Takovému zjištění by odpovídal výrok zrušující pouze podmínku pro zpracování územní studie US.2, a to v rozsahu textu „*včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně*“ v bodě 13.1.1. textové části územního plánu pod odrážkou US.2 „Březina“ (bod 29 zrušujícího rozsudku NSS).
- Krajský soud se má vypořádat i s námitkami dosud nevypořádanými, jimiž jsou zejména námitky proti etapizaci, námitky nevyužití dohody o parcelaci či námitky nevymezení veřejně prospěšných staveb. Po vypořádání těchto námitek má krajský soud za úkol pečlivě zvážit, zda a případně v jakém rozsahu má být napadená část územního plánu zrušena.

II. Stanoviska účastníků řízení

4. Po vydání zrušujícího rozsudku NSS dal krajský soud účastníkům řízení prostor k vyjádření a k návrhu dalšího postupu ve věci.

Stanovisko navrhovatelů

5. Navrhovatelé mají za to, že „kompoziční důvody“ jako samostatný argument ospravedlňující nepřiměřený zásah napadeného OOP do jejich vlastnického práva nemohou obstát. Stežejním argumentem byl podle odůvodnění (s. D75 textové části) požadavek vyhlášky na vymezení minimální rozlohy veřejných prostranství. K tomu se uvádí, že jako reminiscence¹ na dosavadní nezastavěné území bude park vymezen ve dvojnásobné velikosti. Jinými slovy, zásah do vlastnických práv dotčených osob bude dvojnásobný jen proto, aby byla zachována stopa po tom, že tyto pozemky byly dříve nezastavěné.
6. Argument o dvojnásobné velikosti veřejného prostranství je pouze akcesorický k tvrzení, že zde vůbec musí být vymezeno veřejné prostranství. Pokud soud shledal, že taková povinnost neexistuje, akcesorický argument odpadá. Navrhovatelé trvají na tom, že se jedná o nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva (viz požadavky uvedené v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).
7. Navrhovatelé rovněž uvedli, že odpůrkyně vlastní rozsáhlý pozemek p. č. 1290/73 v k. ú. Zbraslav na Moravě, přiléhající k ploše Z.4, na němž ÚP navrhuje plochu Z.1. Odpůrkyně dosud nevysvětlila, proč nelze rozsáhlé veřejné prostranství vymezit na obecním pozemku, kde by nedocházelo k zásahům do práv soukromých vlastníků. ÚP je tak v tomto ohledu diskriminační a upřednostňuje zájmy odpůrkyně před zájmy soukromých osob (viz rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111).
8. Navrhovatelé mají za to, že jejich alternativní řešení (např. pás zeleně podél nové komunikace zpřístupňující budoucí zástavbu či jiné formy zeleně, jako neveřejné zahrady či stromořadí se souvisejícím chodníkem) nebyla posouzena. Na s. D75 odůvodnění se pouze konstatuje, že jsou „neakceptovatelná z hlediska urbanistické koncepce“, aniž je vysvětleno, co toto tvrzení znamená. To je v rozporu jak s požadavkem na přesné, jasné a srozumitelné odůvodnění změn, které zasahují do vlastnických práv (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č.

¹ Reminiscence = vzpomínka, připomenutí nebo odkaz na něco minulého, udržení určité paměti místa – odkaz na to, že místo bylo dříve volné, původně nezastavěný charakter krajiny, zachování stopy toho, co bylo předtím.

j. 2 As 295/2015-83), tak s principem proporcionality (test potřebnosti dle rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111). Navrhovatelé v ostatním odkázali na své požadavky uvedené v návrhu na zrušení ÚP ze dne 21. 3. 2024.

9. V závěru stanoviska navrhovatelé uvedli, že trvají na zrušení podmínky územní studie v kap. 13.1.1. textové části ÚP v rozsahu „*včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně*“ a s tím souvisejícího vymezení pozemní komunikace obsluhující po obvodu navrhovaný park.

Stanovisko odpůrkyně

10. Odpůrkyně tvrdí, že „kompoziční důvody“ dostatečně odůvodňují požadavek na zpracování územní studie. Při použití třístupňového testu proporcionality (užitého i ve zrušeném rozsudku krajského soudu) tyto důvody obstojí. Test vhodnosti podle ní směřuje k naplnění § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že území tvoří dvě „srůstající“ sídelní jednotky (Březina a Zbraslav), je třeba zachovat minimální prostorové vazby. Nejvhodnějším řešením má být kompozičně vhodné umístění parkové zeleně jako veřejného prostranství.
11. Odpůrkyně zdůrazňuje, že kvalitní veřejná prostranství jsou základním principem urbanismu: umožňují orientaci, posilují identitu obyvatel a soudržnost komunity. Urbanistická kvalita představuje významný veřejný zájem. Územní studie US.2 má zajistit kompozičně vhodné umístění parku a tím naplnit § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.
12. V testu potřebnosti odpůrkyně (s odkazem na rozsudek NSS č. j. 6 As 319/2021-111, bod 80) uvádí, že žádná alternativa nedosahuje sledovaného cíle v podobné míře a současně méně nezasahuje do práv vlastníků. Podle odůvodnění (s. D75) nevyhovují ani jiné parky, ani jiná forma zeleně, ani menší rozsah plochy. Parky v jiných částech obce podle odpůrkyně nezajišťují prostorové vazby ani prostupnost lokality. Stejně nepostačují pásy zeleně podél komunikací či neveřejné zahrady.
13. K velikosti plochy odpůrkyně uvádí, že 0,7 ha je kompromisem mezi zachováním nezastavěného prostoru mezi Zbraslaví a Březinou a možnostmi zástavby. Jde o otázku odbornou, posuzovanou na základě praxe a erudice zpracovatele. S ohledem na nutnost vymezit plochu určité velikosti a na skutečnost, že odpůrkyně v lokalitě nevlastní žádné pozemky, nebylo podle ní možné předejít zásahu do práv soukromých vlastníků. Podle odpůrkyně neexistuje alternativa, která by dosáhla cíle (kompozičně vhodné umístění parku) s menším zásahem do vlastnických práv.
14. Test proporcionality v užším smyslu podle odpůrkyně ukazuje, že zásah má intenzitu „mírnou“. Navrhovatelé mohou nadále stavět rodinný dům; výstavba „v druhé řadě“ je nepřípustná a nebyla předmětem námitek. Zmenšení hloubky pozemku nebrání plnohodnotnému využití pro jednu hlavní stavbu. Zásah spočívá pouze ve zmenšení zahrad. Podle odpůrkyně jej převáží veřejný zájem na urbanisticky kvalitním rozvoji území, který zvýší hodnotu pozemků, včetně pozemků navrhovatelů. Nejde tedy o zásah nepřiměřený.
15. Odpůrkyně trvá na zákonnosti OOP, avšak přisvědčuje NSS, že případná nezákonnost by se týkala jen části textu v bodě 13.1.1. textové části napadeného OOP, nikoli celého vymezení plochy Z.4. V ostatních námitkách odpůrkyně setrvává na svém vyjádření ze dne 30. 4. 2024.

Další reakce účastníků

16. S ohledem na obsah stanovisek dal soud ještě účastníkům prostor k reakci. Podle navrhovatelů není možnost výstavby jediným měřítkem zásahu do vlastnického práva; to zahrnuje i užívání, dispozici a hodnotu pozemku. Odpůrkyně nesprávně redukuje pojem veřejného prostranství na parkovou zeleň na soukromých pozemcích, ačkoli § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona míří na celkové prostorové a funkční uspořádání sídla, především komunikace a uliční síť. V dané lokalitě navíc neexistuje zákonná povinnost veřejná prostranství vymezovat.
17. Navrhovatelé rovněž tvrdí, že vymezení veřejného prostranství na soukromých pozemcích je podle judikatury vždy intenzivní zásah (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 73 A 4/2024-82). Odpůrkyně jej však odůvodňuje pouze subjektivními kompozičními preferencemi, nikoli objektivním veřejným zájmem. Navrhovatelé také namítají, že test proporcionality nebyl proveden řádně a včas, protože byl doplněn až v soudním řízení.
18. Odpůrkyně trvá na tom, že kompoziční důvody mohou odůvodnit zásah do vlastnického práva. Tvoří totiž samostatný a plnohodnotný základ pro požadavek na územní studii, a to vedle požadavků vyhlášky. Tento závěr podporuje i NSS ve zrušujícím rozsudku.
19. Navrhovatelé odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě řešil skutkově odlišný případ, kdy šlo o radikální změnu využití území a výrazné zásahy do pozemků, zatímco zde zůstává hlavní prvek vlastnictví zachován (možnost stavět rodinný dům), a zásah je proto „mírný“. Kompoziční a prostorové důvody podle odpůrkyně vyžadují, aby veřejné prostranství bylo umístěno přímo v ploše Z.4, a není možné jej nahradit v jiné ploše. O diskriminaci nejde, neboť i na pozemcích obce jsou vymezena veřejná prostranství. Podmínky testu proporcionality byly splněny a alternativní řešení byla posouzena.

III. Posouzení krajského soudu

20. Při posouzení zákonnosti napadeného OOP soud vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. K projednání věci nenařídil jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci řízení jednání ani v této fázi řízení před krajským soudem nepožadovali a soud neshledal jeho konání nezbytným.
21. V návaznosti na zrušující rozsudek NSS se soud zabýval nejprve těmi návrhovými body, jimž se v předcházejícím rozsudku nevěnoval (námitky proti etapizaci, nevyužití dohody o parcelaci a nevymezení veřejně prospěšných staveb).

III.a) Námitky proti etapizaci

Argumentace navrhovatelů

22. Navrhovatelé při pořizování napadeného OOP namítali, že etapizace uvedená v odůvodnění ÚP (zejména na s. D77–D79) není logicky zdůvodněna a není zřejmé, proč nebyla lokalita Z.4 zařazena do 1. etapy. Upozorňovali, že do této lokality je plánována komunikace PU.056, která je zásadní nejen pro zpřístupnění Z.4, ale i pro další rozvoj lokality Z.1.
23. Navrhovatelé dále poukázali na to, že etapizace v ÚP Zbraslav odporuje koordinovanému stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 10. 2022. Podle tohoto stanoviska měla být plocha Z.1 (včetně územní studie US.1) uvolněna až po vyčerpání ploch Z.5, Z.4 a Z.2. Do odůvodnění ÚP však byla následně doplněna tzv. „nultá etapa“, která naopak stanoví přednost Z.1 a Z.2, aniž by toto pořadí bylo zdůvodněno či doloženo

změnou stanoviska krajského úřadu. Navrhovatelé rovněž namítali, že tuto úpravu již nemohli připomínkovat.

24. Navrhovatelé dále namítli, že nebyla posouzena etapizace ve vazbě na územní studii US.2, přestože součástí této studie má být i prověření potřeby zastavění dotčených ploch s ohledem na etapizaci. Podle navrhovatelů se odpůrce otázkou vzájemné provázanosti územní studie a etapizace nezabýval.
25. Navrhovatelé rovněž poukázali na to, že do odůvodnění ÚP byl oproti návrhu vložen nový text týkající se lokality Z.2, popisující novou komunikaci a odůvodňující hospodárné využití území. Tento text dle nich nebylo možné během veřejného projednání připomínkovat a samotné odůvodnění etapizace nemůže zpochybnit závazné stanovisko krajského úřadu.

Reakce odpůrkyně

26. Odpůrkyně uvádí, že se s námitkou týkající se pořadí změn v území vypořádala. Odkázala na odůvodnění územního plánu, zejména na strany K20 a K21, kde jsou uvedeny důvody pro stanovení jednotlivých etap.
27. Podle odpůrkyně není pravdivé tvrzení navrhovatelů, že etapizace není logicky zdůvodněna. Upozornila na stranu D77 a násl., kde jako hlavní kritérium uvádí připravenost území k zástavbě. To, že navrhovatelé poukazují na jiná možná kritéria, neznámá, že tato kritéria měla být použita.
28. Odpůrkyně označila tvrzení o rozporu s koordinovaným stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje za nesprávné. Uvedla, že novější koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 31. 3. 2023 výslovně akceptovalo nově navrženou etapizaci. Toto stanovisko se vztahuje k návrhu po zapracování změn a z jeho obsahu podle odpůrkyně plyne souhlas dotčeného orgánu.
29. Odpůrkyně dále uvedla, že doplnění podrobnějšího odůvodnění etapizace nepředstavovalo změnu návrhu územního plánu, která by vyžadovala opakované veřejné projednání. Rozšíření odůvodnění podle ní nemohlo zasáhnout do práv dotčených vlastníků a nemohlo být tedy předmětem nových námitek. Napadené OOP tak podle odpůrkyně splňuje požadavky judikatury, na kterou navrhovatelé odkazovali (rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34).

Hodnocení soudu

30. Etapizace, tedy stanovení pořadí provádění změn v území, představuje legitimní nástroj územního plánování a je jedním z jeho úkolů zakotvených v § 19 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „stavební zákon“). Etapizace časově odkládá (dočasně omezuje) výstavbu a zpravidla ji váže na splnění předem stanovených podmínek, zejména zajištění potřebné infrastruktury. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, etapizace umožňuje stanovit smysluplný časový a funkční rámec plánované výstavby a zároveň směřuje ke snížení negativních vlivů, které rozsáhlá výstavba může mít na stávající obyvatele.
31. Pokud se obec, resp. pořizovatel územního plánu, rozhodne tento nástroj využít, musí být stanovené pořadí provádění změn v území srozumitelné, jednoznačné a řádně odůvodněné. Krajský soud má za to, že napadené opatření obecné povahy tyto požadavky splňuje. Výroková část napadeného OOP (bod 15) jasně a přehledně stanoví pořadí provádění změn

v území, zatímco důvody takto nastavené etapizace jsou uvedeny v odůvodnění na stranách D77–D79, kde se uvádí mimo jiné následující:

Územní plán stanovuje ... pořadí změn v území (etapizaci) především z důvodu zajištění postupného rozvoje sídla směrem od zastavěného území do krajiny a ochrany zemědělského půdního fondu, z důvodu zajištění postupného koordinovaného rozvoje území, z důvodu přiměřeného rozložení investic do veřejné infrastruktury mezi investory a obec nebo z důvodu potřeby zajištění nutné veřejné infrastruktury ještě před zahájením výstavby v území.

Etapizací jsou podmíněny zejména největší plochy smíšené obytné (od SZ po JV: Z.5, Z.4, Z.1, Z.18, Z.2). Etapizací jsou rozděleny jednotlivé rozvojové plochy podle míry připravenosti zainvestování, která se mimo jiné odráží v podobě shora popsaného přístupu k podrobnější regulaci rozvojových ploch smíšených obytných ... Pořadí etapizace je určeno připraveností území k zástavbě. Veřejnoprávní regulace v územním plánu, ač navazuje na předchozí územní plán, musela z hlediska udržitelného rozvoje území dle § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona přistoupit k prioritizaci územního rozvoje po jednotlivých plochách... K tomuto pořadí rozvoje došlo po dohodě s Krajským úřadem Jihomoravského kraje, orgánem ochrany ZPF.

32. Pokud navrhovatelé namítali, že nejsou dány logické důvody pro zařazení plochy Z.4 až do druhé etapy, resp. pro její nezařazení do první etapy společně s plochou Z.5, nelze jim dát za pravdu. Odůvodnění pro stanovení pořadí změn tyto důvody podle soudu obsahuje. Upřednostňuje se zahájení výstavby v lokalitách Z.1 a Z.2, kde je příprava území k zástavbě nejpokročilejší (což navrhovatelé nerozporovali). Následně bude možné při splnění podmínky 60% zastavěnosti těchto ploch přistoupit k výstavbě v ploše Z.5. Z grafické části územního plánu je patrné, že tato plocha přiléhá k existující ploše dopravy všeobecné (ulice Šlapalova), takže její dopravní obslužnost se od plochy Z.4 liší.
33. Výstavba v ploše Z.5 současně není podmíněna *navýšením kapacity ČOV*, které je požadováno u výstavby v ploše Z.4. Z této rozdílné podmínky lze usuzovat, že stávající kapacita ČOV by pro potřeby výstavby v ploše Z.4 nedostačovala. Zajištění dostatečné kapacity technické infrastruktury je legitimním požadavkem územního plánování a použití etapizace odůvodňuje. Podle odůvodnění napadeného OOP (s. B3) činí kapacita mechanicko-biologické ČOV 1560 EO² a není dostatečná pro plánovaný rozvoj území. S ohledem na očekávaný nárůst počtu obyvatel bude nutné její rozšíření minimálně na 2000 EO (s. D49).
34. Podle odůvodnění napadeného OOP (s. D29) lze do lokality „Březina“ (plochy SV.030 a SV.055 v rámci Z.4) umístit přibližně 28 rodinných domů, zatímco do lokality „Šlapalova – jih“ (plochy SV.031, SV.057 a SV.058 v rámci Z.5 a plocha přestavby P.1) přibližně 16 rodinných domů. Z OOP je tedy patrné, že plochy Z.4 a Z.5 se liší nejen svým umístěním, ale také kapacitou a velikostí, což pro jejich odlišné zařazení do etapizace postačuje. Ačkoli soud rozumí snaze navrhovatelů prosadit přednostní výstavbu na jejich pozemcích, etapizace stanovená v napadeném OOP nevykazuje znaky libovůle, je srozumitelná a dostatečně odůvodňuje pořadí provádění změn. Soud proto neshledal důvod k zásahu.
35. Koordinované stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 17. 10. 2022, na něž navrhovatelé odkazují, bylo vydáno v rámci společného jednání. Skutečně obsahovalo podmínku, že plocha Z.1 včetně územní studie US.1 bude uvolněna až po vyčerpání ploch Z.5, Z.4 a Z.2, a tuto podmínku odůvodňovalo ochranou krajiny a požadavkem na postup zástavby směrem od zastavěného území do volné krajiny. Na základě tohoto stanoviska byla etapizace upravena a podle vyhodnocení projednání návrhu ÚP Zbraslav byla tato úprava dotčeným orgánem schválena dne 8. 11. 2022.

² EO = ekvivalentní obyvatel; jde o množství znečištění, které odpovídá průměrnému člověku na jeden den.

36. Po veřejném projednání návrhu s upravenou etapizací vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje dne 31. 3. 2023 další koordinované stanovisko, v němž příslušný orgán ochrany ZPF podle zákona č. 334/1992 Sb. uplatnil souhlasné stanovisko k návrhu se zapracovanými změnami. Úprava etapizace spočívající v podmínění výstavby v ploše Z.5 předchozím zastavěním Z.1 a Z.2 je podle tohoto stanoviska odůvodněna ochranou ZPF a jeho obhospodařováním, aby nedocházelo k nekoordinovanému „přeskakování“ výstavby mezi různými částmi obce, ale aby zástavba postupovala koncentrovaně.
37. Nelze proto přisvědčit námitce navrhovatelů, že by etapizace byla v rozporu se stanoviskem příslušného dotčeného orgánu. V průběhu pořizování územního plánu totiž došlo k úpravám etapizace a k jejich následnému odsouhlasení orgánem ochrany ZPF, jak potvrzuje souhlasné koordinované stanovisko ze dne 31. 3. 2023.
38. Ani další námitky navrhovatelů související s etapizací podle soudu neodůvodňují zásah. Zpracování územní studie US.2 je podmínkou výstavby v ploše Z.4 a jde o požadavek, který doplňuje stanovenou etapizaci. Jde tedy o dva samostatné předpoklady výstavby v této lokalitě. Námitka, že se odpůrkyně nezabývala provázaností územní studie a etapizace, není z hlediska posouzení zákonnosti etapizace významná. Pokud jde o dílčí úpravu odůvodnění po veřejném projednání, nejedná se o podstatnou změnu návrhu, jež by vyžadovala opakované veřejné projednání (k tomu viz předcházející rozsudek krajského soudu v této věci, body 27–33).

III.b) Nevyužití dohody o parcelaci

Argumentace navrhovatelů

39. Navrhovatelé namítali, že napadené OOP nevymezilo plochy podmíněné dohodou o parcelaci, ačkoliv by to bylo vzhledem k charakteru dotčeného území vhodné a potřebné. Odpůrkyně tuto námitku zamítla pouze s odkazem na to, že jde o bezpředmětný požadavek, aniž svůj závěr přesvědčivě odůvodnila. Odpůrkyně v odůvodnění (str. K44) uvedla, že využití pozemků je ponecháno na dohodě vlastníků, neboť se jedná o „složitý developerský projekt“, do něhož obec nechce zasahovat, a že dohoda vlastníků je obecně právně nevymahatelná.
40. Navrhovatelé s tímto postupem nesouhlasili a uváděli, že právě v situaci, kdy je v území více vlastníků a je nezbytné koordinované řešení veřejných prostranství a infrastruktury, je využití institutu dohody o parcelaci na místě. Podle nich skutečnosti uváděné odpůrcem nemohou odůvodnit nevymezení takových ploch. Naopak, jelikož hlavním využitím dotčené plochy Z.4 má být zastavění a území není z hlediska územně plánovacího problematické, měl být institut dohody o parcelaci využit.
41. Navrhovatelé svůj závěr podpořili i judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudkem č. j. 5 As 194/2019-32, podle něhož smyslem dohody o parcelaci je uspořádání vlastnických vztahů tak, aby realizace plánované výstavby proběhla efektivně. Současně odkázali na rozsudky NSS č. j. 2 As 295/2015-83 a č. j. 1 As 50/2020-46, z nichž dovozovali, že dohoda o parcelaci je vhodným nástrojem v případech, kdy se řeší „technické“ uspořádání území určeného k zastavění. Podle judikatury tak dohoda o parcelaci umožňuje rozumné rozdělení nákladů a přínosů nové zástavby mezi vlastníky a nelze ji nahrazovat územní studií, která nevyžaduje souhlas všech vlastníků.

Reakce odpůrkyně

42. Otázka vymezení či nevymezení ploch, v nichž je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, je plně v dispozici odpůrkyně a na jejím uvážení. Podle odpůrkyně není úlohou správních soudů, aby posuzovaly vhodnost či nevhodnost určité části územního plánu, či aby jej dotvářely, ale aby poskytovaly ochranu před excesy.

Hodnocení soudu

43. Stavební zákon, relevantní pro pořízení napadeného OOP, umožňoval v § 43 odst. 2 v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci. Dohodou o parcelaci se rozuměla smlouva vlastníků pozemků a staveb dotčených záměrem, jejímž obsahem musel být souhlas se záměrem a se způsobem rozdělení nákladů a přínosů jeho realizace. Mohlo jít například o souhlas vlastníků s dělením, scelováním či výměnou pozemků nebo o závazek vlastníků převést poměrnou část pozemků nezbytných pro veřejnou infrastrukturu.
44. Smyslem dohody o parcelaci bylo uspořádání soukromoprávních (vlastnických a jiných) vztahů, které mohlo významně napomoci realizaci plánované výstavby díky podrobnějšímu řešení možného využití zastavitelného území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019–32). Dohoda o parcelaci umožňovala „spravedlivé“ rozložení dopadů regulace mezi vlastníky pozemků, jejichž využití má být regulací ovlivněno (viz rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42, bod 24).
45. Je však třeba zdůraznit, že šlo o nástroj fakultativní. Odpůrkyně nebyla povinna tento prostředek využít a její rozhodnutí jej do napadeného OOP nezahrnout není samo o sobě nezákonné. Navrhovatelé se proto nemohou domáhat, aby soud odpůrkyni uložil jeho využití. Současně není úkolem soudu hodnotit, zda by využití dohody o parcelaci bylo vhodné či možné. Navíc není zřejmé, jak by nevymezení dohody o parcelaci u plochy Z.4 mohlo přímo zasáhnout do práv navrhovatelů.
46. NSS se v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46, zabýval využitím územní studie a dohody parcelaci, přičemž uvedl, že smyslem územní studie je *provéřit možnost využití konkrétního řešeného území k účelu předpokládanému územním plánem*. Využití institutu dohody o parcelaci lze naopak v situaci, kdy území není z územně plánovacího hlediska, co se týče požadovaného využití (zejména půjde o zastavění), problematické. „*Jedná se o svým způsobem „technické“ řešení budoucího uspořádání území tak, aby bylo uspořádáno rozumně a náklady a přínosy nové zástavby včetně potřebné infrastruktury byly spravedlivě rozděleny mezi vlastníky dotčených pozemků*“ (bod 40).
47. Z povahy věci lze podle NSS (bod 41 odkazovaného rozsudku) dovodit, že prvotním by mělo být prověření využití k danému účelu (včetně případných omezení vyplývajících z obsahu územní studie) a až poté může následovat dohoda vlastníků o konkrétní podobě zástavby. Taková situace nastala i v případě plochy Z.4. Pokud pořizovatel pro určitou lokalitu (plochu) požadoval nejprve zpracování územní studie „*pro podrobnější prověření rozvoje navržené smíšené obytné zástavby...*“, jako tomu bylo v případě plochy Z.4³, požadavek na vymezení dohody o parcelaci lze hodnotit jako předčasný. Jak se ve stejném duchu uvádí na s. D73 odůvodnění napadeného OOP, „*územní studie může sloužit jako podklad pro dohodu o parcelaci mezi vlastníky (aby bylo zaručeno, že vlastníci pozemků budou*

³ Požadavek na zpracování územní studie pro tuto plochu jako takový soud nezákonným neshledal – viz body 73-76 rozsudku krajského soudu.

mít rovnocenné podmínky pro jejich využití – např. vlastníku pozemku, po kterém je navržena plocha veřejných prostranství nebude oproti ostatním v nevýhodě“.

48. Současně je třeba upozornit na to, že nový stavební zákon, tj. zákon č. 283/2021 Sb., již institut dohody o parcelaci nezahrnuje, byť počítá s platností dosud uzavřených smluv o parcelaci (§ 327 odst. 3). Namísto toho byl zaveden institut plánovací smlouvy jakožto smlouvy veřejnoprávní (§ 130-132).

III.c) Nevymezení veřejně prospěšných staveb

Argumentace navrhovatelů

49. Navrhovatelé namítají, že napadené OOP nevymezuje veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření ani asanace, přestože územní plán předpokládá výstavbu celých obytných lokalit zahrnujících místní komunikace a veřejná prostranství. Dle jejich názoru jde o stavby veřejně prospěšné podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona a odpůrce byl povinen takové stavby v územním plánu vymezit.
50. Územní plán navrhovatelům ukládá omezení jejich vlastnických práv, zejména v souvislosti s plánovanými komunikacemi na jejich pozemcích, avšak zcela opomíjí otázku kompenzací. Přestože územní plán nemůže řešit detaily realizace kompenzace, musí s kompenzačními opatřeními reálně počítat, pokud s veřejně prospěšnou stavbou předem uvažuje.
51. Podle navrhovatelů došlo při pořizování územního plánu k pochybení spočívajícímu v tom, že veřejně prospěšné stavby a opatření nebyly do územního plánu zapracovány, přestože je pořizovatel podle jejich tvrzení původně zamýšlel a pracovní verze návrhu s nimi fakticky počítaly.
52. Navrhovatelé upozornili, že předchozí územní plán Zbraslavi z roku 2010 obsahoval podrobné vymezení 52 veřejně prospěšných staveb, 9 opatření a 1 asanace včetně kompenzací. Naproti tomu nový územní plán neobsahuje žádné takové vymezení, ačkoliv s obdobnými stavbami fakticky počítá.
53. Ve vztahu k objízdne komunikaci kolem plochy ZU 054, jež má být prověřena územní studií, navrhovatelé tvrdí, že jde o veřejně prospěšnou stavbu. Pokud má být taková stavba v území realizována, je podle nich nezbytné stanovit přiměřenou lhůtu prořízení územní studie, neboť dlouhodobé ponechání vlastníků v nejistotě ohledně vyvlastnění či náhrady představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva.
54. Odůvodnění napadeného OOP je v této části nepřezkoumatelné. Odpůrkyně na jedné straně uvádí, že veřejně prospěšné stavby nejsou na území obce vymezeny, avšak současně s nimi fakticky počítá (např. místní komunikace či objízdna komunikace), přičemž některé z nich byly původně zakresleny v návrhu.

Reakce odpůrkyně

55. Je zcela v dispozici odpůrkyně, zda nějakou stavbu jako veřejně prospěšnou v územním plánu vymezí či nikoliv. Odpůrkyně v územním plánu nestanovila žádné veřejně prospěšné stavby, opatření nebo asanace, neboť potřeba jejich vymezení nevyplývala ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ani ze záměrů odpůrkyně. Postoj odpůrkyně je v odůvodnění napadeného OOP dostatečně odůvodněn, byť stručně. Není úlohou soudního přezkumu územního plánu, aby posuzoval vhodnost vymezení či nevymezení veřejně prospěšných staveb.

Hodnocení soudu

56. Územní plán Zbraslav žádné veřejně prospěšné stavby nevymezuje, což je odůvodněno tím, že ze ZÚR JMK ani záměrů obce potřeba vymezení veřejně prospěšných staveb nevyplyvá (s. D2, D72 odůvodnění napadeného OOP). Nestanoví se ani kompenzační opatření, neboť jejich potřeba nevyplynula z procesu zpracování a projednávání územního plánu (s. D72).
57. Soud přisvědčuje odpůrkyni, že vymezení veřejně prospěšných staveb není povinnou součástí územního plánu, pokud taková povinnost nevyplyvá z nadřazené územně plánovací dokumentace (což navrhovatelé netvrdí). Potřeba vymezení veřejně prospěšných staveb na úrovni obce vyplývá z požadavků při plnění úkolů územního plánování (např. mají-li být vytvořeny podmínky pro veřejnou infrastrukturu, resp. mají-li být uspokojeny infrastrukturní potřeby obce). Existenci takové potřeby si však musí obec, resp. pořizovatel územního plánu, vyhodnotit primárně na základě jí známých poměrů v území.
58. Za situace, kdy rozvoj obce vyžaduje zásah do soukromého vlastnictví a potřebný prostor (pozemky) pro stavbu sloužící veřejnému zájmu nelze zajistit jinak (např. odkupem od vlastníků či jinou dohodou s vlastníky), vzniká potřeba vymezení veřejně prospěšné stavby. Tato potřeba se stane nezbytnou tehdy, je-li současně dána reálná potřeba budoucího vyvlastnění.
59. Nejeví se, že by taková potřeba v případě komunikace PU.056, kterou navrhovatelé zmiňují, nastala. Plocha PU.056 je v územním plánu vymezena jako plocha veřejných prostranství všeobecných, která má zajišťovat základní prostupnost lokality Z.4 a Z.5. *Je vedena středem dosud nezastavěného území tak, aby co nejlépe zajišťovala obsluhu zamýšlené zástavby a co nejlépe umožňovala vhodnou parcelaci zamýšlené zástavby* (D77). Jedná se o jediné veřejné prostranství, které je v ploše Z.4 vymezeno. Vymezení dalších veřejných prostranství v dané ploše má řešit územní studie, a to včetně případné objízdné komunikace kolem zeleně (parku), která by mohla být na základě územní studie v ploše Z.4 vymezena.
60. Přestože se odůvodnění napadeného OOP vypořádalo s touto námitkou v rozhodnutí o námitkách stručně, rozhodnutí nevymezit veřejně prospěšné stavby (ani v ploše Z.4) bylo učiněno v intencích právní úpravy a v souladu s logikou využití nástrojů územního plánování. Již z důvodu, že rozvoj navržené smíšené obytné zástavby má být prověřován územní studií, nelze potřebu vymezení veřejně prospěšných staveb v ploše Z.4 hodnotit jako nezbytnou či naléhavou. Přihlédnout lze také k řešené etapizaci, která nepředpokládá výstavbu v této lokalitě v krátkodobém časovém horizontu.
61. Lze tedy učinit dílčí shrnutí, že posouzení námitek týkajících se etapizace, nevyužití dohody o parcelaci a nevymezení veřejně prospěšných staveb, nevede soud k závěru, že by měl vyhovět původnímu návrhu na zrušení napadeného OOP, tj. v rozsahu vymezení plochy Z.4.

III.d) Nové posouzení požadavku na zpracování územní studie US.2

62. Všechny ostatní (dosud nevypořádané) námitky se týkají požadavku na zpracování územní studie, resp. kritérií, jež byla pro zpracování této studie (US.2) stanovena. Krajský soud v prvním rozsudku shledal důvodnou námitku nepřiměřenosti zásahu do práv dotčených osob v důsledku plánovaného umístění parkové zeleně či jiného veřejného prostranství do plochy Z.4. a navrhovatelům vyhověl. Vyhovující výrok, jímž původně zrušil napadené OOP v části vymezení plochy Z.4 (jak navrhovatelé požadovali), však neodpovídal důvodům, pro které tak učinil. A lze přisvědčit NSS, že do územního plánu zasáhl

neodůvodněně více, než bylo nezbytné – postačoval by zrušující výrok pouze v rozsahu podmínky pro zpracování územní studie US.2, tedy v rozsahu textu „*včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně*“ v bodě 13.1.1. v textové části územního plánu pod odrážkou „US.2 „Březina“.

63. Aby však bylo možné navrhovatelům v takto vymezeném rozsahu vyhovět, musí soud nejprve uvážit, jak mu uložil NSS, zda by požadavek na zpracování územní studie s uvedenými parametry obstál, pokud by byl odůvodněn pouze tzv. kompozičními důvody. Jak bylo v předchozím řízení vyjasněno, požadavek vyplývající z § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území se na plochu Z.4 neuplatní, neboť ta nebyla nově vymezovanou zastavitelnou plochou – již v územním plánu z roku 2010 byla určena k výstavbě pro bydlení.
64. Krajský soud již v předchozím rozsudku (bod 80) uvedl, že není samo o sobě nezákonné, aby územní plán vymezil veřejné prostranství nad rámec minimálních požadavků právní úpravy. Pokud však pořizovatel takový postup zvolí v situaci, kdy vymezení veřejného prostranství není právní úpravou vyžadováno, musí jeho důvody obstát v testu proporcionality. Zásah do vlastnického práva – ať již přímý nebo prostřednictvím závazných podmínek územní studie – musí být založen na důvodech přesvědčivých a racionálních.

Kompoziční důvody

65. Právní úprava pojem „kompoziční důvody“ výslovně nevymezuje. Obvykle se jím rozumí odborné argumenty založené na urbanistickém uspořádání území, tedy na řešení jeho prostorového vzhledu, proporcí, celkového obrazu krajiny a sídel. Urbanistická kompozice má nepochybně vliv na vnímání prostoru a jeho identitu; jde však o hledisko převážně estetické a urbanisticko-výtvarné, nikoli bezprostředně funkční či infrastrukturní.⁴
66. Potřeba urbanistické kompozice v územním plánování byla vyjádřena prostřednictvím § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, podle něhož je jedním z úkolů územního plánování *stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství*. Urbanistická kompozice je tedy součástí urbanistické koncepce, jedná se však pouze o jednu ze součástí tvorby prostředí v územním plánování. Kompozice představuje převážně tvůrčí a v řadě aspektů uměleckou činnost⁵, jejímž cílem je vytvořit prostor vizuálně harmonický. Sama o sobě však zpravidla neřeší základní systémové požadavky na infrastrukturu, dopravní obslužnost, dostupnost služeb či veřejná prostranství v jejich funkčním významu.
67. Požadavek na umístění veřejné zeleně (parku) do plochy SV.030 v rámci plochy Z.4 byl v napadeném OOP (s. D75, D77, K20) odůvodněn následovně:

(s. D75): V tomto případě vychází koncepce velikosti a koncepce umístění parku především ze struktury osídlení obce. Zbraslav je tvořena dvěma základními sídelními jednotkami: samotnou Zbraslaví a Březinou. Březina se nachází JZ od Zbraslavi podél silnice II/395 (Zastávka – Velká Bíteš). Zástavba Březiny na svém SZ konci je v doteku se zástavbou samotné Zbraslavi. Směrem na JV se tato dvě sídla, respektive jejich zástavby od sebe oddalují, prostor mezi nimi se otevírá. Na svém JV konci

⁴ K tomu viz např. publikace MMR a ÚÚR: Principy a zásady urbanistické kompozice v příkladech. Praha, Brno: 2019, s.6, s. 10, dostupné zde (přístup 27.11.2025):

<https://www.uur.cz/media/j4pl1o5q/urbanisticke-zasady-a-principy-publikace-verze-2019-18072019.pdf>

⁵ Srov. tamtéž, s. 11.

je zástavba Březiny od zástavby Zbraslavi vzdálená cca 400 m. Tento trojúhelníkový prostor, jak vyplývá z aktuálně platného ÚP, tak i z návrhu nového ÚP projednaného s dotčenými orgány spíše k zastavění, a jsou zde proto vymezeny dvě lokality – Z.4 a Z.5, které spolu kompozičně souvisejí. Tomuto potenciálnímu srůstání je potřeba nastavit základní prostorové parametry. Hlavním koncepčním prvkem, který převezme stávající prostorové působení nezastavěného klínu zemědělských pozemků mezi zástavbou obou sídel je park rozsahu alespoň 0,7 ha na širším JV konci stávajícího meziprostoru. Jak je patrné ze skici možného řešení je pouze takový rozsah schopen prostorově zajistit reminiscenci na existující nezastavěné území v případě budoucí zástavby a zajistit zachování minima prostorových vazeb v území. Tento park tak má nejenom utilitární rozměry, vztahené k vyhláškou požadovaným minimálním rozměrům, ale i kompoziční důvody. Ty zajišťuje jeho velikost – minimálně dvakrát tak větší než požaduje vyhláška, tj. 0,7 ha. Existence parků umístěných jihovýchodním směrem není pro toto území relevantní, když jejich existence s plochou Z.4 nesouvisí, je založena za jiným účelem a není důvodné, aby plocha Z.4 na nich fakticky cizopasila. Jiná alternativní řešení, jako např. nahrazení parku pásem zeleně podél nové komunikace zpřístupňující budoucí zástavbu či jiné formy zeleně v podobě neveřejných zahrad či stromořadí se souvisejícím chodníkem pro pěší, je z hlediska urbanistické koncepce neakceptovatelné.

Posouzení proporcionality

68. Soud se tedy zabýval tím, zda požadavek na vymezení plochy veřejného prostranství v zadání územní studie US.2 *o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně* ob stojí v testu přiměřenosti zásahu do vlastnických práv dotčených osob. Stejně jako ve svém prvním rozsudku aplikoval třístupňový test proporcionality (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06, bod 23; či ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 27, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, bod 78), který sestává z následujících kroků posouzení: 1. test vhodnosti – zda opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle; 2. test potřebnosti – zda sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva; a 3. test proporcionality v užším smyslu – zda je zásah přiměřený, tedy zda je závažnost zásahu do základního práva v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle.
69. Mají-li být primárním sledovaným cílem požadavku na vymezení plochy veřejného prostranství tzv. kompoziční důvody, v odůvodnění napadeného OOP bylo vysvětleno, že takového cíle lze stanoveným požadavkem dosáhnout. Estetické hledisko (tj. odborné hledisko urbanisty) vyžaduje, aby byl park mnohem větší, než jak vyžaduje právní úprava; resp. s ohledem na nesprávný výklad odpůrkyně lze dokonce připustit, že odborné estetické (urbanistické) hledisko může stanovit cíle zcela nad rámec výslovně vyjádřených požadavků právní úpravy. První krok testu proporcionality tak lze mít za splněný.
70. Dle odůvodnění napadeného OOP je z odborného urbanistického hlediska prakticky vyloučeno, aby požadavky na kompozici byly naplněny jinými způsoby či prostředky. Navrhované alternativy v podobě pásem zeleně podél nové komunikace, případně jiné formy zeleně v podobě neveřejných zahrad či stromořadí se souvisejícím chodníkem pro pěší, byly vyhodnoceny z hlediska urbanistické koncepce bez dalšího jako neakceptovatelné. Takové odůvodnění jiných variant bylo hodnoceno jako problematické již v předcházejícím rozsudku krajského soudu, srov. bod 57).
71. Vnímání estetiky a vyhodnocení prostorových vazeb a potřeb z urbanistického hlediska je otázkou odbornou, jež se však do značné míry odvíjí od odborného vkusu a preferencí konkrétního urbanisty. A jistě není úkolem soudu do tohoto prostoru vstupovat a s odbornými závěry polemizovat. To však současně neznamená, že by odborný závěr nebyl

soudně přezkoumatelný, a to co do důvodů, které k němu vedly. Akcentovat je třeba požadavek na komplexnost, srozumitelnost a přesvědčivost odůvodnění. Odborné závěry nelze bez dalšího přijmout za situace, pokud těmto požadavkům nevyhovují.

72. Odpůrkyní uváděná „neakceptovatelnost“ navrhovaných alternativ podle soudu mohla a měla být odůvodněna podrobněji. Nabízené odůvodnění je založeno primárně na estetických, nikoli funkčních kvalitách vymezeného řešení. Navrhované alternativy *a priori* neničily funkci „prostorové paměti“, pouze pracovaly s jiným urbanistickým tvarem. Odpůrkyně neuváděla, že by navrhované alternativy byly funkčně nemožné nebo neproveditelné. Z tohoto hlediska soud považuje odůvodnění odpůrkyně jak v napadeném OOP, tak v později zaslaném stanovisku, za nedostatečné, resp. nepřesvědčivé. Nemohl proto přisvědčit odpůrkyni, že byl test nezbytnosti (provedený v průběhu řízení před soudem) naplněn.
73. Ale i kdyby tomu tak bylo a čistě estetické důvody by nezbytnost zvoleného řešení opodstatňovaly, testem proporcionality v užším smyslu vytýkané požadavky na zpracování územní studie, resp. umístění parku do plochy SV.030 projít nemohou.
74. Na jedné straně stojí cíl, který má obecnou oporu v právní úpravě; kompoziční důvody jsou součástí urbanistického hlediska, jež se promítá do územního plánování. Jedná se však „pouze“ o vizuální vnímání prostoru. Požadavek na vyšší podíl zeleně v daném prostoru není odůvodněn jinými veřejnými potřebami (např. hygienické či ekologické standardy), nejedná se ani o spojení s jinými veřejnými zájmy (např. bezpečnostní důvody – potřeba shromaždiště), jde pouze o estetiku. Jistou relevanci lze pak přiznat i pochybnostem o využitelnosti veřejné zeleně (parku) místními obyvateli v oblasti, *kde zástavba nepřekročí výšku jednoho nadzemního podlaží s obytným podkrovím se sedlovou střechou nebo jednoho nadzemního podlaží s druhým podlažím ustoupeným pod úhlem 45° a plochou střechou* [bod 8.2.5 b) podle výrokové části územního plánu].
75. Z uvedených důvodů hodnotí soud význam sledovaného cíle na škále „marginální - dílčí - relevantní - významný - určující“ maximálně druhým nejslabším stupněm, tj. jako *dílčí význam*.
76. Oproti tomu zásah do vlastnického práva při nastavených parametrech vnímá soud mnohem intenzivněji. Napadené OOP vyžaduje, aby byl do části území o rozloze 3,21 ha (to je rozloha plochy SV030) umístěn park o minimální rozloze 0,7 ha (což odpovídá zhruba rozloze jednoho fotbalového hřiště). Jakkoli je park z kompozičních důvodů vymezován pro účely plochy Z.4 a Z.5, stanovené podmínky dopadají do práv vlastníků v ploše SV.030 intenzivně. Veřejné prostranství se týká více než 20 % pozemků vlastníků a současně zasahuje do jejich legitimního očekávání, jež bylo založeno předchozí územně plánovací dokumentací. Požadavek na jeho vymezení neposkytuje žádnou funkční přidanou hodnotu pro dané území (je-li založen pouze na urbanistické kompozici) a není spojen s jiným veřejným zájmem, jež by zvýšil váhu sledovaného cíle.
77. Za této situace hodnotí soud zásah do práv dotčených osob na škále „nepatrný - mírný - podstatný - závažný - extrémní“ minimálně stupněm *podstatný*. Hodnocení stupněm *mírný*, které nabídla odpůrkyně ve svém stanovisku, nepovažuje soud za udržitelné. Zásah do vlastnictví pouze na základě požadavku určitého estetického uspořádání prostoru nedosahuje akceptovatelné intenzity.

78. Na základě provedeného testu proporcionality soud dospěl k závěru, že veřejný zájem na umístění veřejného prostranství v podobě parkové zeleně v požadovaném rozsahu, je-li založen pouze na kompozičních důvodech, v posuzované věci nepřevážil nad zájmy dotčených osob, resp. nad požadavkem na ochranu jejich vlastnických práv. Soud shledal zásah do vlastnických práv navrhovatelů nepřiměřeným. Proto zůstal na svém již dříve přijatém závěru, že při zadání územní studie nebyla dostatečně zohledněna práva osob, jichž se má omezení dotknout.

K namítané diskriminaci

79. Původně vznesli navrhovatelé námitku diskriminace s ohledem na skutečnost, že záměr parku v lokalitě Z.4 (plocha SV.030) zasahoval pouze část vlastníků lokality, čímž je oproti ostatním vlastníkům pozemků v této lokalitě znevýhodnil. Také namítali diskriminaci ve vztahu k postupu, který měla odpůrkyně zvolit vůči vlastníkům pozemků v lokalitách Z.3 a Z.18, jejichž námitky proti umístění ploch zeleně, parků a parkově upravených ploch sice také zamítla, nicméně jim přislíbila, že nesouhlasící vlastníci budou mít poslední slovo.
80. Odpůrkyně k tomu ve vyjádření k návrhu uvedla, že námitka diskriminace postrádá logiku, neboť požadavek na rovnost všech vlastníků v podmínkách územně plánovací regulace je absurdní. K namítanému diskriminačnímu postupu odpůrkyně uvedla, že samotné odůvodnění rozhodnutí o námitce nemůže samo o sobě ovlivnit vlastnická práva dotčených osob. Zasáhnout do práv může až regulace samotná, která ovlivní vlastníky v lokalitách Z.4, Z.3 i Z.18 naprosto totožně.
81. Soud k tomu (zejména pro účely dalšího postupu odpůrkyně) uvádí, že námitka diskriminace může být v územním plánování relevantní. Jedna z nejjednodušších definic diskriminace (odlišného zacházení) říká, že je to *nestejně zacházení se stejným*, nebo naopak *stejně zacházení s nestejným*. O *zakázanou* diskriminaci pak půjde, pokud takovému odlišnému zacházení, které je někomu k tíži, chybí objektivní zdůvodnění.
82. Umístění plochy parkové zeleně v rámci plochy Z.4 prostřednictvím územní studie dopadalo na pozemky v ploše SV.030, a to bez rozlišení. Zadání územní studie nelze shledat *a priori* diskriminačním za situace, kdy není zcela zřejmé, jakých konkrétních pozemků v rámci ploch SV.030 a v jakém rozsahu by se umístění parku týkalo. Při zpracování územní studie US.2 však bude nutné dbát na to, aby byl požadavek na zákaz diskriminačního přístupu reflektován, a to primárně ve vztahu k vlastníkům pozemků v ploše lokality Z.4. Diskriminační jednání pak nelze shledat bez dalšího v příslibu jiného zacházení ve vztahu k vlastníkům pozemků v jiných plochách, sčejní je regulace jako taková.
83. Námitka diskriminace ve vztahu k pozemku odpůrkyně p. č. 1290/73 v k. ú. Zbraslav na Moravě v rámci vymezené plochy Z.1, kterou navrhovatelé uplatnili teprve ve svém stanovisku po zrušujícím rozsudku NSS, je z hlediska § 101b odst. 2 s. ř. s. opožděná, neboť vykračuje ze skutkových důvodů, jež byly uplatněny včas. Soud se jí proto nebude blíže zabývat.
84. Obecně však lze uvést, že co se týká jiných lokalit, klíčová je jejich srovnatelnost. Jedná-li se o lokality srovnatelné (funkční využití, velikost, umístění atd.), je třeba s ohledem na zásadu nediskriminace při zásahu do vlastnického práva dbát o rovnoměrné rozložení břemen v území. Je-li však odlišný přístup odůvodňován pouze kompozičními důvody, zpravidla se nebude jednat o dostatečný důvod k odlišnému zacházení se srovnatelným.

Shrnutí stěžejní argumentace

85. Soud připouští, že tzv. kompoziční důvody, které jsou nedílnou součástí urbanistické koncepce, mohou podporovat plánované změny v území. Mají-li však být *jediným* důvodem k zásahu do vlastnických práv, musí být posuzovány restriktivně. V konkurenci s právem vlastnickým, které má ústavní ochranu (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), nemohou mít samy o sobě rozhodující váhu. Pro zásah do vlastnického práva musejí existovat *silnější veřejné zájmy* – například infrastruktura, dopravní potřeby, hygienické či ekologické důvody, bezpečnostní funkce apod. Kompoziční důvody samy o sobě žádný z těchto aspektů nepokrývají. Samotná estetická kvalita či prostorové působení území zpravidla nepřeváží ústavně chráněné právo vlastnické.

IV. Závěr a náklady řízení

86. Při přezkumu napadeného OOP soud dospěl k závěru, že územně plánovací regulace v rozsahu části zadání územní studie US.2, tj. v rozsahu podmínky „*včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1:4 až 2:3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně*“ odporuje požadavku na proporcionalitu zásahu do práv, která navrhovatelům přísluší. Soud proto přistoupil ke zrušení části napadeného opatření obecné povahy v uvedeném rozsahu, a to dnem právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Součástí napadeného OOP nicméně i nadále zůstává požadavek na zpracování územní studie US.2 „*Březina*“ – studie určená pro podrobnější prověření rozvoje navržené smíšené obytné zástavby.
87. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle principu úspěchu ve věci. Navrhovatelé byli ve věci plně úspěšní, proto jim soud přiznal náhradu účelně vynaložených nákladů řízení, včetně nákladů vynaložených před Nejvyšším správním soudem. Ty jsou tvořeny jednak náklady na soudní poplatek ve výši 8 x 5 000 Kč [40 000 Kč] a jednak náklady na zastoupení advokátem spočívající v odměně za úkony právní služby. Tyto úkony prováděl advokát navrhovatelů:
- a) v roce 2024 v řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem na základě vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb [advokátní tarif], účinné do 31. 12. 2024.
- V řízení před krajským soudem se jednalo o dva společné úkony právní služby po 3 100 Kč za každého z navrhovatelů [převzetí věci, sepsání žaloby], k čemuž je třeba připočítat náhradu hotových výdajů ve formě dvou režijních paušálů po 300 Kč [tedy celkem 2 x 8 úkonů právní služby a 2 paušální platby] podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1, písm. a), d), a § 13 odst. 4 advokátního tarifu účinného do 31. 12. 2024.
- V řízení před Nejvyšším správním soudem se jednalo rovněž o dva společné úkony právní služby po 3 100 Kč za každého z navrhovatelů [vyjádření ke kasační stížnosti, vyjádření k replice], k čemuž je třeba připočítat náhradu hotových výdajů ve formě dvou režijních paušálů po 300 Kč [tedy celkem 2 x 8 úkonů právní služby a 2 paušální platby] podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1, písm. a), d), a § 13 odst. 4 advokátního tarifu].
- Částku mimosmluvní odměny je třeba snížit podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 %, tj. za 32 úkonů právní služby náleží 79 360 Kč ($32 \times 3\,100 = 99\,200 - 19\,840$). Náklady na režijní paušály pak činí 1 200 Kč. Celkem tedy 80 560 Kč.
- b) v roce 2025 v řízení před krajským soudem na základě advokátního tarifu účinného od 1. 1. 2025. Ze strany advokáta navrhovatelů byly provedeny dva společné úkony

právní služby za každého z navrhovatelů po 4 620 Kč [stanovisko k věci a vyjádření ke stanovisku odpůrkyně], k čemuž je třeba připočítat náhradu hotových výdajů ve formě dvou režijních paušálů po 450 Kč [tedy celkem 2 x 8 úkonů právní služby a 2 paušální platby] podle § 9 odst. 5, § 11 odst. 1, písm. d), a § 13 odst. 4 advokátního tarifu].

Částku mimosmluvní odměny je třeba snížit s přihlédnutím k § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle něhož *jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za druhou a každou další takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu snížená mimosmluvní odměna. Mimosmluvní odměna se snižuje za druhou osobu o 20 %, za třetí osobu o 40 %, za čtvrtou osobu o 60 % a za pátou a každou další osobu o 80 %*. Navrhovatelů je osm, součet odměn za jeden úkon je 16 632 Kč (1. 4 620 Kč, 2. – 20 %, tj. 3 696 Kč, 3. – 40 %, tj. 2 772 Kč, 4. – 60 %, tj. 1 848 Kč, 5. – 8. – 80 %, tj. 4 x 924 Kč), za dva úkony je tedy součet 33 264 Kč. Náklady na režijní paušály pak činí 900 Kč. Celkem tedy 34 164 Kč.

- c) Celkovou částku nákladů na zastoupení advokátem (mimosmluvní odměny) ve výši 114 724 Kč (80 560 + 34 164) je dále třeba zvýšit o částku 24 092 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty (21 %), kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše náhrady nákladů přiznané navrhovatelům tak činí 178 816 Kč (40 000 + 114 724 + 24 092).

Poučení:

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

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 15. prosince 2025

Petr Šebek
předseda senátu