



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

navrhovatelky: **S. V. Ch. – C. O., s.r.o., IČO X**
sídlem A. S. 1859/34, X P. 4
zastoupená advokátem JUDr. Petrem Šťovíčkem, Ph.D.
sídlem Malostranské nám. 5/28, 118 00 Praha 1

proti
odpůrkyni: **obec Samotíšky**
sídlem Vybíralova 172/4, 779 00 Olomouc
zastoupená advokátkou Mgr. Dominikou Kovaříkovou
sídlem Horní náměstí 365/7, 779 00 Olomouc

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Samotíšky č. 1/2024

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 20 280 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně odpůrkyně.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Zastupitelstvo obce Samotíšky usnesením ze dne 15. 10. 2024, č. 04/2024/25 vydalo jako opatření obecné povahy č. 1/2024 Územní plán Samotíšky (dále „ÚP Samotíšky“). Opatření nabylo účinnosti dne 31. 10. 2024.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch..

2. Navrhovatelka je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. Samotišky a již v námitkách proti návrhu ÚP Samotišky brojila proti zařazení tohoto pozemku do plochy zeleně ZX, jejíž režim využití znemožňuje na tomto pozemku stavební činnost. Požadovala naopak, aby byl její pozemek vymezen jako součást zastavěného území obce. Odpůrkyně však požadavku navrhovatelky nevyhověla a její námitky proti návrhu zamítla.

B) Shrnutí podstaty podání účastníků

Návrh

3. Navrhovatelka se návrhem domáhala zrušení celého ÚP Samotišky. Návrhové body shrnula do pěti kapitol takto: (i) Nesprávné vymezení zastavěného území obce Samotišky; neodůvodněné vymezení nových zastavitelných ploch při současném rušení dříve vymezených ploch; (ii) Neurčité a nepřezkoumatelné vymezení ploch „ZX – plochy zeleně se specifickým využitím – zemědělské“; (iii) Nesoulad ÚP Samotišky s požadavkem účelného využití území a nedostatečné vymezení zastavitelných ploch; (iv) Nedodržení zásady proporcionality a (v) Nesoulad ÚP Samotišky se stanovisky dotčených orgánů a nejednoznačnost územně plánovací dokumentace. Podrobně soud zmíní argumenty navrhovatelky až níže spolu s jejich vypořádáním.

Vyjádření odpůrkyně

4. Odpůrkyně předně uvedla, že o pořízení nového ÚP Samotišky rozhodnuto zastupitelstvem obce již 12. 6. 2012, dne 31. 8. 2015 schválilo zastupitelstvo zadání, v červnu 2018 byl dokončen návrh a v průběhu září 2018 probíhalo společné jednání, kdy mohl každý u pořizovatele uplatnit připomínky. Navrhovatelka se však stala vlastníkem pozemku parc. č. X až v březnu 2022, tedy v době, kdy byl již proces pořizování ÚP Samotišky v běhu a již bylo veřejně známo, jakým směrem se jeho podoba bude ubírat, a to i ve vztahu k pozemku parc. č. X. Dále odpůrkyně namítla neadekvátnost požadavku navrhovatelky, aby soud zrušil ÚP Samotišky jako celek, pokud v návrhu brojí jen proti zařazení pozemku parc. č. X do konkrétní funkční plochy. Poté se podrobně vyjádřila k jednotlivým návrhovým bodům, které označila za nedůvodné, v podrobnostech níže.

Repliky a jednání soudu

5. Následně si ještě obě strany vyměnily repliky ke svým podáním. Navrhovatelka setrvala na návrhových bodech, jejichž důvodnost podle ní odpůrkyně nijak nevyvrátila, zatímco odpůrkyně opětovně označila tyto body za nedůvodné. Také při jednání setrvaly strany na svých stanoviscích.

C) Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v souladu s § 101d s. ř. s. v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při jeho přezkoumání ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání.

Návrh výroku rozsudku

7. Jelikož je při rozhodování o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem návrhu, považuje krajský soud za potřebné vyjádřit se předně k formulaci návrhového petitu. Ten navrhovatelka formulovala jako požadavek, aby soud zrušil celý ÚP Samotišky.

8. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy u předmětného žalobního typu založena na tvrzení o zkrácení navrhovatele na právech napadeným opatřením obecné povahy, věcně je pak takový navrhovatel legitimován tehdy, pokud soud shledá, že napadená část opatření obecné povahy skutečně navrhovatelem tvrzeným způsobem nezákonně do jeho práv zasahuje. V takovém případě pak podle § 101d odst. 2 s. ř. s. soud dojde-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, zruší opatření obecné povahy nebo jeho části *v nezbytně nutném rozsahu*.
9. Jelikož navrhovatelka brojila pouze proti zařazení jednoho konkrétního pozemku do konkrétní funkční plochy, byl její požadavek, aby soud zrušil celý ÚP Samotišky, na první pohled nedůvodný, neboť navrhovatelka žádný zásah do svých práv jakýmkoli jiným regulativem ÚP Samotišky, vyjma právě zařazení jejího pozemku parc. č. X do plochy ZX, netvrdila. Pokud by tedy soud pro případnou nezákonnost ÚP Samotišky týkající se pozemku navrhovatelky zrušil toto opatření obecné povahy jako celek, překročil by meze aktivní legitimace navrhovatelky a nepřipustně zasáhl do práv vlastníků nemovitostí v těchto plochách se nacházejících, kteří návrh nepodali. Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný zcela.

Východiska pro soudní přezkum územních plánů

10. Z judikatury Ústavního soudu i NSS vyplývá apel na určitou zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, III. ÚS 3817/17 či III. ÚS 2833/19). Pořízení územního plánu je složitý proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce.
11. Úkolem soudu při přezkumu územních plánů je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální atd. (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-35).
12. Odpůrkyně ve svých podáních oprávněně vyzdvihla, že územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat též v kontextu ústavně zaručeného práva obce na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, jakož i to, že územní plánování je komplexní činností, jejímž cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu, ale i pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel na území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.
13. Fakt, že osoba vlastní pozemek dotčený regulativem územního plánu, neznamená automaticky její nárok na to, aby byl tento pozemek zařazen právě do té kategorie, kterou ona požaduje.

I. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

14. Předně navrhovatelka namítala, že v průběhu projednávání návrhu ÚP Samotišky proti němu opakovaně uplatňovala námitky (podáními ze dne 1. 8. 2022 a 3. 7. 2023), avšak pořizovatel se s nimi nevypořádal zákonným a přezkoumatelným způsobem. Při prvním a opakovaném veřejném projednání konstatoval pořizovatel k námitkám jen „*Po projednání*“, bez identifikace, které námitky byly projednány, jak bylo o nich rozhodnuto a z jakého důvodu. Navrhovatelka proto své námitky z opatrnosti znovu uplatnila i při dalším projednání 28. 2. 2024, neboť nebylo zřejmé, zda a jak o nich již bylo rozhodnuto. Pořizovatel ale reagoval pouze formálně s tím, že „*vypořádání námitek a připomínek je součástí odůvodnění až ve fázi vydání územního plánu*“. Ani konečné odůvodnění ale podle navrhovatelky konkrétní vypořádání jednotlivých námitek navrhovatelky neobsahuje. Pořizovatel se totiž omezil na obecné tvrzení, že pozemek navrhovatelky „*nebyl nikdy využíván jako samostatná oplocená zahrada či sad*“ a že „*je žádoucí zachovat jeho zemědělské využití*“, což nenaplnuje požadavky stavebního zákona, podle něhož musí být každá námitka individuálně posouzena. ÚP Samotišky přímo zasahuje do právního režimu pozemku navrhovatelky a vylučuje jeho stavební využití, přestože se nachází uvnitř logického zastavěného celku obce. I přes závažnost takového zásahu byla odůvodnění odmítnutí námitek formulována obecně, vágně a bez odkazu na konkrétní skutkové podklady či zákonné důvody, což je v rozporu se závěry judikatury.
15. V replice navrhovatelka s odkazem na judikaturu znovu označila odůvodnění rozhodnutí o jejích námitkách za vágní, nepřezkoumatelné a nikoli individuální.
16. Návrhový bod není důvodný.
17. Z obsahu pořizovací dokumentace krajský soud zjistil, že navrhovatelka skutečně své námitky proti návrhu ÚP Samotišky uplatnila opakovaně, a to po veřejném projednání dne 1. 8. 2022, po prvním opakovaném veřejném projednání dne 3. 7. 2023 a po druhém opakovaném veřejném projednání dne 28. 2. 2024. Citace obsahu těchto námitek je uvedena v odůvodnění ÚP Samotišky na str. 95 (námitka č. 6), na str. 141 až 143 (námitka č. 1) a na str. 149 až 150 (námitka č. 1), přičemž bezprostředně po této citaci vždy následuje vypořádání těchto námitek.
18. V námitkách ze dne 3. 7. 2023 a 28. 2. 2024 navrhovatelka vytýkala pořizovateli, že pořizovací dokumentace neobsahuje vypořádání dosud uplatněných námitek a připomínek. Pořizovatel však (viz str. 143 a 150 odůvodnění) k tomuto požadavku uvedl, že vypořádání námitek a připomínek je součástí odůvodnění až ve fázi vydání územního plánu.
19. Tento závěr pořizovatele je podle krajského soudu správný. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v jehož režimu byl ÚP Samotišky zpracován a schválen, neukládal pořizovateli povinnost se s námitkami vlastníků dotčených nemovitostí vypořádávat bezprostředně poté, co byly v příslušných fázích pořizování uplatněny, a s tímto vypořádáním je průběžně seznamovat. Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona *pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání. Rozhodnutí o námitkách, zahrnující vlastní rozhodnutí (vyhovění, částečné vyhovění nebo*

zamítnutí) a odůvodnění tohoto rozhodnutí, je tak skutečně obsahovou náležitostí až finálního odůvodnění územního plánu. V tomto ohledu je tedy návrhový bod nedůvodný.

20. Nedůvodným však shledal soud tento bod i v části vytykající odpůrkyni nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách pro nedostatek důvodů.
21. Krajský soud považuje předně za potřebné zdůraznit, že je třeba rozlišovat mezi odůvodněním samotného územního plánu a odůvodněním rozhodnutí o námitkách. Zatímco odůvodnění územního plánu může být do určité míry obecné, neboť lze jen stěží požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny nároky vyšší.
22. V odst. 30 rozsudku ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49 uvedl NSS následující: „V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu (resp. v daném případě zásad územního rozvoje, nicméně toto odlišení shodně platí i pro územní plán) jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a z toho plynoucí rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že vlastní odůvodnění územního plánu odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu v průběhu pořizování územního plánu k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Naproti tomu odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoli může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou per se, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.“
23. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitce tak mají být v zásadě stejné jako v případě správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Z odůvodnění musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námítky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti predestované oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (viz rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021-51, bod 36 a tam citovanou judikatura). Požadavky na podrobnost takového odůvodnění jsou však přímo odvislé od podrobnosti a kvality uplatněných námitek (čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecnější může být i odůvodnění jejího zamítnutí v územním plánu, viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-42).
24. Navrhovatelka v námitkách ze dne 1. 8. 2022 požadovala, aby byly regulativy využití funkční plochy ZX, které se týkají jižní části pozemku parc. č. X byly doplněny o funkční využití přípustné dle dosavadního územního plánu („oplocení a pokud není uvedeno jinak i zahradní domky), což zdůvodňovala tím, že řešené území je součástí většího komplexu

pozemků, které jsou využívány k sadovnickým a zahrádkářským účelům, přičemž pro tuto funkci, která přispívá k samozásobení obyvatel a odpovídá poloze v sídle i dlouhodobému historickému užívání prostoru svahů pod bazilikou Navštívení Panny Marie, je charakteristické individuální užívání a péče o území, spojená s možností pozemky oplocovat a umisťovat v nich - pochopitelně s respektem vůči podmínkám ochrany nemovité kulturní památky a krajinného rázu - objekty nezbytného zázemí. Dále navrhovatelka požadovala stejné doplnění regulativů i pro plochu NZ, do níž byla zařazena severní část pozemku parc. č. X a namítala bezdůvodnost rozdělení jejího pozemku do dvou různých funkčních ploch, a dále požadovala, aby v případě, že by kterémukoliv z výše uvedených návrhů nebylo vyhověno, byla příslušná část pozemku zařazen do ploch RZ – plochy rekreace – zahrádkové osady, tj. tak, aby celý pozemek byl veden s využitím RZ, a to s odůvodněním, že je jejím zájmem umožnit využívání území jako součásti kulturní krajiny v pojetí zemědělské produkce s vysokou přidanou hodnotou, čemuž nejvíce odpovídá právě funkční plocha RZ, přičemž podmínky ochrany kulturního dědictví jsou i v tomto případě zachovávány. Závěrem pak navrhovatelka namítla vágnost a rozporuplnost definic využití územního plánu, které jsou neurčité a zavádějící.

25. Odpůrkyně námitce nevyhověla s odůvodněním, že regulativy využívání ploch ZX a NZ není třeba dále upravovat, neboť je historicky doložitelné (letecké snímkování), že dotčený pozemek nebyl nikdy v předchozích desetiletích využíván jako samostatná oplocená zahrada či sad, a naopak sloužil jako plocha zemědělská k produkci převážně píce, funkci samozásobovací nikdy neplnil. Dále uvedla, že vzhledem k dlouhodobému stabilnímu využívání plochy pro zemědělskou prvovýrobu je žádoucí tuto činnost i nadále zachovat a podporovat a že ustálené využívání této plochy má rovněž pozitivní vliv na využívání okrajových částí plochy a přilehlých mezí jako refugia druhů živočichů, kteří jsou řazeni k druhům zvláště chráněným (ještěrka, slepýš) a pro které by mohla být změna využívání pozemků vč. stavební činnosti fatální.
26. Dále krajský soud zjistil, že v námitkách ze dne 3. 7. 2023 navrhovatelka zopakovala námitky dosavadní. Doplnila k nim pouze námitku nepřehlednosti dosavadní dokumentace, nevypořádání dosavadních námitek, a dále namítla, že jsou návrhem ÚP Samotišky vytyčovány nové plochy k zastavění, do nichž jsou zařazeny pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF, ač rozvojové plochy nebyly vyčerpány, popř. jsou dokonce rušeny (viz právě její pozemek parc. č. X), což je v příkrém rozporu s platnou legislativou a příslušnými judikáty NSS, neboť potřeba těchto ploch není prokázána, popř. je otázkou, zda spíše nejde o legalizaci staveb na pozemcích parc. č. XA a XB. Dále pak uvedla, že navrhovanou změnou ve vztahu k pozemku parc. č. X dojde ke znehodnocení jejího majetku.
27. Odpůrkyně námitce částečně vyhověla, a to tím, že pro druhé opakované projednání byly podle ní v textové i výkresové části dokumentace vyznačeny veškeré změny, které byly od prvního veřejného projednání a prvního opakovaného veřejného projednání provedeny. Dále uvedla, že vypořádání námitek a připomínek je součástí odůvodnění až ve fázi vydání územního plánu, a následně zopakovala nepotřebnost změny regulace ploch ZX a NZ s ohledem na dosavadní způsob využívání pozemku parc. č. X. K rozvojovým plochám a k navrhovatelkou blíže nespecifikovaným judikátům NSS odpůrkyně uvedla, že jakákoli publikovaná rozhodnutí, byť i NSS jsou bezprostředně závazná pouze pro rozhodnutí v konkrétní věci. Závěrem se odpůrkyně vyjádřila k navrhovatelkou zmíněným pozemkům. Uvedla, že pozemky parc. č. XC, XD, XE, XF jsou vymezeny jako plochy zastavitelné – smíšené obytné – venkovské – Z5, přičemž plocha Z5 je navrhována jako zástavba jedné

strany ulice ústící na silnici na Sv. Kopeček i části silnice samotné a logicky doplňuje zástavbu protilehlé strany uličního prostoru a využívá tak stávající veřejnou infrastrukturu ke své obsluze, což je významným kladným jevem k předpokládanému využití. Současně označila tuto plochu za jednu z posledních příležitostí k využití pro možnou obytnou zástavbu s tím, že plocha je navržena na zemědělském pozemku kultury orná půda ve III. třídě ochrany ZPF a pro účelné využití plochy je navrženo zpracování územní studie. Pro pozemek parc. č. XA již bylo podle odpůrkyně vydáno v minulosti stavební povolení a pozemek parc. č. XB je zahradou patřící ke stávajícímu domu, stavby na daném pozemku jsou legální a jedná se o stabilizovanou zástavbu.

28. Dále krajský soud zjistil, že v námitkách ze dne 28. 2. 2024 navrhovatelka jen zopakovala námitky ve znění ze dne 3. 7. 2023. Odpůrkyně námitkám nevyhověla, neboť uvedla, že pro druhé opakované projednání byly v textové i výkresové části dokumentace vyznačeny veškeré změny, které byly od prvního veřejného projednání a prvního opakovaného veřejného projednání provedeny, ve zbytku pak zopakovala odůvodnění k námitkám ze dne 3. 7. 2023.
29. Podle krajského soudu odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky ob stojí, neboť odpůrkyně reagovala na argumentaci dostatečným způsobem naplňujícím výše zmíněné judikurní požadavky na kvalitu rozhodnutí o námitkách a zohledňujícím jejich podstatu. Výše uvedené shrnutí odůvodnění rozhodnutí o námitkách vyvrací tvrzení navrhovatelky, že se odpůrkyně omezila jen na obecné tvrzení, že pozemek navrhovatelky „*nebyl nikdy využíván jako samostatná oplocená zahrada či sad*“ a že „*je žádoucí zachovat jeho zemědělské využití*“. Odpůrkyně, jak vyplývá ze shrnutí výše, se takto kuse nevyjádřila. Svůj závěr, že pozemek parc. č. X nebyl nikdy v předchozích desetiletích využíván jako samostatná oplocená zahrada či sad, a naopak sloužil jako plocha zemědělská k produkci převážně píce, tj. nikdy neplnil funkci samozásobovací, označila za historicky doložitelný leteckým snímkováním. Nejednalo se tedy jen o obecné tvrzení. Byť předložená pořizovací dokumentace uváděné letecké snímky neobsahuje, navrhovatelka věcnou správnost tohoto závěru (tj. závěru o desítky let trvajícím nevyužíváním tohoto pozemku jako sadu či zahrady vyžadující oplocení), v návrhu nezpochybnila. Absence těchto podkladů proto podle krajského soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost této části rozhodnutí o námitkách.
30. Ani závěr, že je žádoucí zachovat využití pozemku parc. č. X pro zemědělskou prvovýrobu, neponechala odpůrkyně jako holé konstatování, jak tvrdí navrhovatelka, neboť odpůrkyně tento závěr zdůvodnila dlouhodobostí a stabilitou způsobu využívání této a pozitivním vlivem na využívání okrajových částí plochy a přilehlých mezí jako refugia zvláště chráněných druhů živočichů, pro které by mohla být změna využívání pozemků včetně stavební činnosti fatální. Ani tento závěr přitom navrhovatelka v návrhu nezpochybnila.
31. Lze tak uzavřít, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je sice stručné, avšak přezkoumatelné a reagující na podstatu navrhovatelkou uplatněných námitek. K témuž závěru ostatně dospěly soudy i v případě řešeném NSS pod sp. zn. 6 As 244/2024, jehož se navrhovatelka dovolávala, neboť i v tam uvedeném případě odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jež i tamní stěžovatel považoval za nedostatečné, před soudy obstálo.

II. Nesprávné vymezení zastavěného území obce Samotišky

32. Dále navrhovatelka namítala, že v rozporu s § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona nebyl v ÚP Samotišky zahrnut do obvodu zastavěného území její pozemek parc. č. X, ačkoli není vinicí, chmelnicí ani zahradnictvím a je ze všech stran obklopen jinými pozemky

náležícími do zastavěného území obce (pozemky parc. č. X, XG, XH a XI v k. ú. Samotišky, obec Samotišky, a dále pozemky parc. č. XJ, XK a XL v k. ú. Svatý Kopeček u Olomouce, obec Olomouc. Vymezení zastavěného území v ÚP Samotišky je tak v této části nesprávné a nezákonné, přičemž nezahrnutí pozemku navrhovatelky do zastavěného území může mít generální negativní dopad na možnost jeho budoucího využití, neboť není-li pozemek součástí zastavěného území a současně pro něj územní plán nevymezil žádnou zastavitelnou plochu, je do budoucna prakticky znemožněna jakákoliv výstavba na něm.

33. Odpůrkyně označila námitku za nedůvodnou s tím, že jí žádná právní norma neukládala povinnost zařadit pozemek navrhovatelky do zastavěného území. Uvedla, že zastavěné území bylo vymezeno podle stavu k 1. 1. 2021, přičemž pozemek parc. č. X leží vně hranice zastavěného území, je to pozemek na okraji obce a přiléhá ke katastrálnímu území jiné obce, parcely, které sousedí s pozemkem p.č. X z východní strany, se již nacházejí v jiné obci a v jiném k. ú. (obec Olomouc, k. ú. Svatý Kopeček). Dále uvedla, že pozemek parc. č. X byl v předchozím územním plánu platném do roku 2024 rovněž součástí nezastavěného území, konkrétně součástí ploch „užitková zeleň – Zu“. ÚP Samotišky sice podle odpůrkyně používá jiné regulativy, namísto užitkové zeleně byla severní část pozemku zahrnuta do plochy NZ – plochy zemědělské, a jižnější část pozemku, u níž se nepočítá s tak intenzivním zemědělským využíváním, do plochy ZX – plochy zeleně se specifickým využitím – zemědělské, nicméně hlavní způsob využití předmětného pozemku zůstal zachován.
34. V replice navrhovatelka zopakovala, že pozemek parc. č. X je ze všech stran obklopen jinými pozemky náležícími do zastavěného území obce, které opět vyjmenovala, takže měl být podle § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona zahrnut do hranic zastavěného území, což se ale nestalo. Odpůrkyně však podle navrhovatelky tento aspekt zcela pomíjí a pouze opakuje vlastní závěry, tj. že pozemek nebyl nikdy stavební. Dále namítla, že nepřipadná je i argumentace okamžikem nabytí vlastnického práva k předmětnému pozemku navrhovatelkou, neboť zákon ani judikatura neznají žádné „časové“ omezení intenzity ochrany vlastnického práva podle data jeho nabytí.
35. Odpůrkyně v replice uvedla, že § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona na daný případ aplikovat nelze právě proto, že pozemek parc. č. X je pozemkem hraničním, po jehož jedné straně vede hranice nejen katastrů, ale i obcí, a nejedená se tedy o izolovaný ostrůvek nezastavěného území uprostřed jedné obce.
36. Krajský soud se ztotožňuje s argumentací odpůrkyně.
37. Krajský soud zjistil, že kapitola A. ÚP Samotišky nazvaná „Vymezení zastavěného území“ obsahuje dva body, a to: 1. Zastavěné území je vymezeno podle stavu k 1. 1. 2021, a 2. Zastavěné území je vymezeno v grafické části v následujících výkresech: I.2.a. výkres základního členění území I.2.b. hlavní výkres. V odůvodnění (viz str. 58) je pak uvedeno, že zastavěné území je vymezeno ve smyslu § 58 stavebního zákona, přičemž při stanovování zastavěného území bylo vycházeno z předepsaných podkladů, hranic převzatých z ÚAP ORP Olomouc (pozn. soudu – územně analytické podklady obce s rozšířenou působností) a z vlastního průzkumu v terénu.
38. Podle § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona *do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zabradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic,*

chmelnic a zahrádnictví. Podle odst. 3 téhož ustanovení zastavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.

39. Mezi účastníky je spor pouze ohledně výkladu pojmu „další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území“. Krajský soud však souhlasí s výkladem odpůrkyně, neboť má shodně s ní za to, že pokud územní plán vymezuje zastavěné území vlastní obce, pak nemůže být pro jeho vymezení určující, jakou povahu mají pozemky nacházející se za hranicí obce, tj. již na území obce jiné. Jelikož je pozemek parc. č. X pozemkem na hranici území obce, nemůže být pro účely vymezení zastavěného území určující, že jej obklopující pozemky parc. č. XJ, XK a XL v k. ú. Svatý Kopeček u Olomouce, obec Olomouc, jsou součástí zastavěného území města Olomouc.
40. Dále soud uvádí, že z uvedeného návrhového bodu vyplývá domněnka navrhovatelky, že samo zahrnutí pozemku do zastavěného území je jakýmsi „bianko šekem“ k libovolné výstavbě. Tak tomu však není. To, že je pozemek součástí zastavěného území (tzv. intravilánu v širším slova smyslu), pouze říká, že se na něj nepohlíží jako na volnou krajinu (nezastavěné území). O tom, co se na něm smí postavit, však rozhodují podmínky plošného a prostorového uspořádání v územním plánu. Samotné zahrnutí pozemku do zastavěného území obce by tudíž nezaručilo navrhovatelce možnost tento pozemek zastavět způsobem, kterým si představuje.

III. Neodůvodněné vymezení nových zastavitelných ploch při současném rušení dříve vymezených ploch

41. Dále navrhovatelka namítala, že ÚP Samotišky vymezil nové zastavitelné plochy, konkrétně pozemky parc. č. XA, XB (část) a XC, XD, XE, XF (část), přestože současně omezil či zrušil využitelnost dříve zastavitelných ploch, včetně jejího pozemku, čímž postupoval v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona, který podmiňuje možnost vymezit další zastavitelné plochy prokázáním nemožnosti využít plochy dosud vymezené a odůvodněním potřeby nových. Odůvodnění vymezení nových rozvojových lokalit je podle ní pouze formální a opírá se o obecná tvrzení, bez objektivního zhodnocení využitelnosti stávajících ploch, čímž ÚP Samotišky odporuje také účelu územního plánování ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona, který ukládá obcím povinnost podporovat hospodárné využívání zastavěného území a chránit nezastavěné území.
42. Pořizovatel podle navrhovatelky také opomenul svou povinnost podle § 55 odst. 1 stavebního zákona vyhodnocovat každé 4 roky uplatňování územního plánu v území. Absence zprávy o uplatňování územního plánu vede k závěru, že vymezení nových rozvojových ploch bylo provedeno bez objektivního podkladu, bez skutečné potřeby a bez vazby na reálný stav území. Z dokumentace podle navrhovatelky nevyplývá, proč byly právě některé konkrétní pozemky, včetně jejího, ponechány v režimu nezastavitelných ploch, zatímco jiné nové lokality (často bez návaznosti na existující zástavbu) byly naopak označeny jako stavební. Pořizovatel neprovedl komparativní vyhodnocení vhodnosti jednotlivých území a nezdůvodnil, proč pozemek navrhovatelky nemohl být zařazen do zastavitelného území, přestože leží v návaznosti na stávající sídelní strukturu.
43. Odpůrkyně uvedla, že vyhodnocení potřebnosti a vhodnosti nových ploch pro bydlení provedeno bylo, a to v kapitole 10 na str. 80 odůvodnění ÚP Samotišky. Nadto zdůraznila, že pozemek parc. č. X nikdy nebyl určen pro bytovou zástavbu, tudíž je nepřiléhavé používat jej jako protiargument ve vztahu k vymezení nových ploch pro bydlení.

44. Navrhovatelka v replice namítla, že odpůrkyně porušení § 55 stavebního zákona nevyvrátila. Sama totiž v odůvodnění ÚP Samotišky identifikovala potřebu výstavby přibližně 72 rodinných domů do roku 2030, avšak ÚP Samotišky vytvořila kapacitu pouze zhruba pro 34 rodinných domů, aniž k tomuto zjevně nesouladnému vztahu mezi stanovenou potřebou a skutečně vymezenými plochami cokoli uvedla. Stejně tak odpůrkyně nepředložila žádnou věcnou analýzu nemožnosti využít již dříve vymezené zastavitelné plochy, včetně plochy navrhovatelky, naopak ji zařadila do ploch NZ a ZX, zatímco jiné, problematictější pozemky nově jako zastavitelné vymezila.
45. Odpůrkyně v replice k této námitce znovu odkázala na odůvodnění ÚP Samotišky a v něm uvedenou argumentaci demografickým vývojem, a dále uvedla, že je potřeba zohlednit i geomorfologický podklad, na němž se obec Samotišky nachází, tj. že jde o výrazně svažité terén s úzkými ulicemi, takže jakákoliv nová výstavba, zejména pak obytná, v sobě skrývá další nárůst potřeby individuální automobilové dopravy, která stísněné poměry v obci významně zhoršuje. Odpůrkyně se proto rozhodla vymezit nové plochy pro obytnou zástavbu v méně exponovaných částech obce. Současně vyjádřila své přesvědčení, že patří k realizaci jejího práva na samosprávu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy určit, jak intenzivní rozvoj obce bude, a upozornila na komplexnost posuzování sociálních, ekonomických, environmentálních a infrastrukturních podmínek v daném území při územním plánování.
46. Návrhový bod je nedůvodný.
47. Krajský soud předně uvádí, že s námitkami, jimiž navrhovatelka zpochybňovala odůvodněnost zařazení pozemků parc. č. XA a XB mezi zastavitelné plochy a legálnost staveb na nich se již nyní nacházejících, se odpůrkyně vypořádala v odůvodnění rozhodnutí o námitkách ze dne 3. 7. 2023, jak soud shrnul výše, a to velmi podrobně, tudíž je námitka nedostatečného odůvodnění v této souvislosti neopodstatněná. Navrhovatelka toto odůvodnění v návrhu zcela pominula.
48. Dále soud považuje shodně s odpůrkyní za významné, že pozemek parc. č. X nebyl ani podle předchozího územního plánu obce (což navrhovatelka nezpochybňuje) součástí zastavitelných ploch, natož ploch pro bydlení, takže argumentace nenaplněním bytových potřeb je ve vztahu k pozemku navrhovatelky zcela lichá. Přesto krajský soud uvádí následující.
49. Odpůrkyně se zabývala vyhodnocením účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch v kapitole 10 textové části ÚP Samotišky, přičemž své úvahy k této otázce podrobně rozvedla na str. 80 až 84 odůvodnění ÚP Samotišky. V podkapitole 10.1. se věnovala vymezení ploch smíšených obytných, a to nejprve souhrnně, a následně v tabulce uvedla přehled navrhovaných zastavitelných ploch, a dále v podkapitolách 10.2. až 10.4. uvedla tabulkový přehled navrhovaných zastavitelných ploch v plochách občanského vybavení, v plochách rekreace – zahrádkové osady, a v plochách dopravní infrastruktury – silniční. Ve všech tabulkách je přitom uvedeno i stručné slovní zdůvodnění. V úvodním zdůvodnění odpůrkyně uvedla, že zastavitelné plochy pro bydlení jsou navrhovány v souladu s navrhovanou urbanistickou koncepcí jako lokality navazující na zastavěné území a že pro stanovení rozsahu potřebných ploch pro bydlení byl proveden demografický rozbor (z údajů sčítání domů a bytů z r. 2011 a vývoje počtu obyvatel), z něž vyplynulo, že v roce 1992 žilo v Samotíškách 912 obyvatel, v roce 2001 to bylo 1041, v roce 2011 to bylo 1308 a v roce 2020 to bylo 1378. Z těchto údajů odpůrkyně dovodila, že od devadesátých let minulého století dochází k výraznému nárůstu počtu obyvatel, nicméně

současně podotkla, že s ohledem na velikost území obce a výrazné limity je rozvojový potenciál obce již velmi omezený, nicméně lze připravit vhodné plochy, kam je možno případné zájemce o bydlení směřovat. Dále odpůrkyně vyhodnotila stav bytového fondu v Samotiškách a uvedla, že s ohledem na výrazné limity v území jsou navrhovány pouze omezené rozvojové plochy pro výstavbu, a to výhradně pro výstavbu formou rodinných domů s potřebou podpory dostavby proluk s odkazem na přehled navrhovaných lokalit v bodě C2. výroku. Následně s odkazem na demografické údaje a úbytek přestárlého bytového fondu stanovila odpůrkyně počet potřebných bytů v roce 2030 a za nezbytné označila navrhnout plochy pro možnost výstavby včetně 10 % urbanistické rezervy celkem 72 rodinných domů. Přesto uvedla, že byly navrženy plochy pouze pro cca 34 rodinných domů, což podle ní vyplývá z výrazných limit využití území, které nedovolují nové lokality a také z malých prostorových možností obce Samotišky. Závěrem uvedla, že plochy pro bydlení navrhuje ÚP Samotišky v bezprostřední návaznosti na zastavěné území, a to tak, aby nedocházelo k roztržení souvisle obhospodařovaných zemědělských ploch a zástavba zůstala ucelená. Připustila, že částečně se jedná o zábor vyšších bonit, nicméně upozornila na to, že s ohledem na polohu obce uprostřed úrodné Hané je obec obklopena jen nejkvalitnějšími půdami.

50. Ze shrnutého textu vyplývá, že pořizovatel se v souladu s požadavky § 55 stavebního zákona věnoval vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezených zastavitelných ploch, a toto vyhodnocení provedl s ohledem jak na očekávaný demografický vývoj, tak na limity využití území (nerovnost terénu se stísněným veřejným prostranstvím a ulicemi), což další rozšiřování zástavby a využívání území významně limituje. Současně pořizovatel zdůvodnil i nepoměr mezi jím vypočtenou potřebou počtu nových bytů (rodinných domů) na straně jedné a počtem rodinných domů, pro jejichž výstavbu vytváří ÚP Samotišky podmínky.
51. Současně soud zcela aprobuje argumentaci odpůrkyně, že územní plán se má snažit o nastolení a udržení rovnováhy mezi rozvoje území a jeho ochranou, přičemž základní úkoly územního plánování, které k takovému cíli vedou, jsou zakotveny v § 18 stavebního zákona (prověřování a posuzování potřeb změn v území, veřejného zájmu na jejich provedení, jejich přínosy, problémy a rizika s ohledem na veřejné zdraví, životní prostředí, stav území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání atd.). Odpůrkyně oprávněně poukázala na své právo jako obce stanovit si vlastní rozvojové cíle, včetně rozhodnutí, že její rozvoj bude pozvolný, regulovaný a v souladu s kapacitami území. Obec musí při zpracování územního plánu zohledňovat kapacitní limity území, takže došla-li k závěru, že je vhodnější vymežit plochy pro obytnou zástavu v jiných částech obce, než kde s nachází pozemek navrhovatelky, je právě toto zcela konkrétním naplněním ústavně garantovaného práva na samosprávu. Toto výlučně politického rozhodnutí není soud oprávněn hodnotit.

IV. Neurčité a nepřezkoumatelné vymezení ploch ZX

52. ÚP Samotišky podle navrhovatelky zavedl zvláštní typ ploch s rozdílným způsobem využití označený „ZX – plochy zeleně se specifickým využitím – zemědělské“, který neodpovídá žádné ze zákonem stanovených kategorií funkčního využití území, přičemž vymezení a podmínky využití těchto ploch jsou formulovány natolik obecně a rozporně, že neumožňují jednoznačně zjistit, jaké činnosti jsou v dané ploše přípustné a jaké nikoliv, jsou tedy neurčité a nepřezkoumatelné.

53. Vágní je podle navrhovatelky stanovené hlavní využití této plochy „Pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu“, jež fakticky nevymezuje žádné konkrétní využití území. Oproti ostatním typům ploch, kde ÚP Samotišky jasně uvádí, k jakému účelu plochy slouží (např. „plochy veřejných prostranství“, „plochy komerční vybavenosti“ apod.), zde pouze obecně popisuje charakter pozemků. Zemědělský půdní fond přitom sám o sobě není druhem funkčního využití území, ale legislativním termínem vymezeným v § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, pro účely ochrany zemědělské půdy, jenž zahrnuje širokou škálu pozemků od orné půdy přes trvalé travní porosty až po rybníky s chovem ryb. Pojem „*pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu*“ pak podle navrhovatelky vnáší do regulace logický rozpor, neboť má-li pozemek trvalou vegetaci a zároveň nemá mít hospodářský význam, pak takový pozemek již nespadá do zemědělského půdního fondu (který ze své podstaty slouží k zemědělské výrobě a má tedy hospodářský význam). Definice hlavního využití ploch ZX je tudíž vnitřně rozporná a neumožňuje jednoznačně posoudit, jaké konkrétní činnosti či stavby jsou v těchto plochách zamýšleny.
54. Dále navrhovatelka namítla, že regulace malých zahradních staveb obsažená v podmíněčně přípustném využití ploch ZX (úkryty na náradí o výšce max. 2,5 m a max. zastavěné ploše 4 m², a to pouze v zahradách bez chat a s tím, že stavebník musí prokázat, že stavba není pohledovou závadou) svou detailností překračuje rámec územního plánu. ÚP Samotišky se tímto pokouší zavádět prvky podrobné regulace, které by příslušely spíše regulačnímu plánu či rozhodování v individuálním správním řízení (územním rozhodnutím). Takto detailní podmínky pro jednotlivé drobné stavby navíc podle všeho nebyly zahrnuty v zadání územního plánu a nebyly projednány dle § 43 stavebního zákona. Termín „pohledová závada“ je podle navrhovatelky nepřezkoumatelným kritériem. Pokud podle ní odpůrkyně zamýšlela omezit drobné stavby v dotčeném území z důvodu ochrany památkových hodnot (z důvodu existence ochranného pásma pro areál kláštera Hradisko a chrám na Svatém Kopečku), bylo nutné to činit v rámci režimu zvláštních předpisů (památková péče), případně formou vydání regulačního plánu pro danou oblast. Územní plán nemůže přebírat rozhodovací kompetence jiných orgánů a přímo v územněplánovací dokumentaci stanovovat detaily, které přísluší až realizačním procesům.
55. Odpůrkyně odmítla, že by vymezení ploch ZX bylo jakkoli neurčité a poukázala též na rozpor v postoji navrhovatelky, která na jedné straně označuje vymezení přípustných aktivit na pozemcích v ploše ZX za nekonkrétní, na straně druhé však vymezení podmíněčně přípustných aktivit považuje za příliš detailní. Vymezení plochy ZX jako „*pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu*“ sice podle odpůrkyně není pojmem legislativním, avšak v praxi s ním územní plánování běžně pracuje. Právě proto, že pojem není právně definován, je obsah tohoto sousloví ponechán na vymezení v opatření obecné povahy, přičemž ÚP Samotišky obsah předmětného slovního spojení naplňuje vymezením přípustného, podmíněčně přípustného a nepřípustného využití. Dále odpůrkyně uvedla, že regulativy pro plochu ZX jsou v souladu s koncepcí ochrany a rozvoje hodnot v území obsažené v kapitole B.2, subkapitole B.2.1 Ochrana kulturních a civilizačních hodnot v území (viz str. 60 odůvodnění ÚP Samotišky), neboť pozemky v ploše ZX (včetně jižní části pozemku parc. č. X) jsou zařazeny do lokality č. 1, II. regulačního pásma ochranného pásma nemovité kulturní památky a ÚP Samotišky tak v této části pouze přebírá požadavky a omezení pro využití pozemků v ochranném pásmu.

56. Krajský soud zjistil, že vymezení plochy ZX je obsaženo v tabulce na str. 26 textové části ÚP Samotišky. V této tabulce je vymezena zkratka ZX jako „*plochy zeleně se specifickým využitím – zemědělské*“. Následně tabulka vymezuje hlavní, podmíněné přípustné a nepřípustné využití pozemků v této ploše, a to takto:
- hlavní využití: Pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu;
 - přípustné využití: Boží muka, kapličky, plastiky, sochy, odpočívadla, pěší stezky a údržba existujících staveb;
 - podmínečně přípustné využití: Úkryty na nářadí, a to pouze v zahradách bez chat. Tyto úkryty musí splňovat následující parametry: výška stavby: max. 2,5 m zastavěná plocha max. 4 m². Stavebník musí současně prokázat, že stavba není pohledovou závadou;
 - nepřípustné využití: Nelze povolovat rozšiřování a umisťování nových pozemních objektů a staveb, s výjimkou úkrytů na nářadí.
57. Krajský soud výše uvedené vymezení nepovažuje za nepřezkoumatelné ani vnitřně rozporné. Předně uvádí, že pořizovatel územního plánu není při vymezení ploch s rozdílným způsobem využití omezen pouze na typy ploch uvedené ve vyhlášce 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, tudíž námitka, že „plochy zeleně se specifickým využitím – zemědělské“ nejsou zákonným typem ploch, není důvodná. Nepřezkoumatelnost vymezení této plochy přitom nelze spatřovat ve vymezení samotného jejího názvu. Ostatně ani názvy dalších ploch vymezených v ÚP Samotišky (a v územních plánech obecně) samy o sobě nemohou z důvodu své zkratkovitosti obsáhnout vymezení svého účelu. K tomuto vymezení slouží ve svém souhrnu kategorie hlavního, podmíněné přípustného a nepřípustného využití pozemků zařazených do těchto ploch, které bylo podle krajského soudu ve vztahu k ploše ZX dostatečně konkrétní a srozumitelné.
58. Vymezení hlavního využití této plochy jako „Pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu“, podle názoru krajského soudu obsahuje jasnou odpověď na to, k čemu mají tyto plochy, resp. pozemky do nich zařazené, sloužit. Opět je třeba poukázat na skutečnost, že ani u dalších typů ploch ÚP Samotišky ve vymezení hlavního využití nehovoří o účelu plochy, ale o typech pozemků, které jsou do nich zařazeny, přičemž popis typu pozemku v sobě implicitně obsahuje účel jeho využití, a to alespoň v základní míře. Podstatné přitom je to, že užitý pojem „zemědělský půdní fond“ (ačkoli skutečně není druhem funkčního využití) neznepokojuje pochopení následných regulativů přípustného, podmíněně přípustného a nepřípustného způsobu využití této plochy. Skutečnost, že sám regulativ hlavního využití neumožňuje jednoznačně posoudit, jaké konkrétní činnosti či stavby jsou v těchto plochách zamýšleny, není na závadu, neboť k tomuto slouží právě až následné regulativy přípustného, podmíněně přípustného a nepřípustného způsobu využití.
59. Dále soud nesouhlasí s navrhovatelkou v tom, že by do této regulace vnášel logický rozpor další užitý pojem v kolonce „hlavní využití“, a to pojem „*pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu*“. Tento pojem je totiž od pojmu „zemědělský půdní fond“ odděleno čárkami, takže se jedná o dva různé hlavní typy využití, a tudíž je lichá námitka navrhovatelky, že má-li pozemek trvalou vegetaci a zároveň nemá mít hospodářský význam, pak již nespadá do zemědělského půdního fondu. To totiž regulativ hlavního využití plochy ZX netvrdí. Definice hlavního využití ploch ZX tudíž není vnitřně rozporná.

60. Krajský soud nesouhlasí s navrhovatelkou ani v tom, že by regulace malých zahradních staveb obsažená v podmíněčně přípustném využití ploch ZX (úkryty na nářadí o výšce max. 2,5 m a max. zastavěné ploše 4 m², a to pouze v zahradách bez chat a s tím, že stavebník musí prokázat, že stavba není pohledovou závadou) svou detailností překračovala rámec územního plánu. Navrhovatelka ostatně neuvádí žádné ustanovení stavebního zákona či prováděcích předpisů, z nichž by mělo vyplývat, že se jedná z hlediska podrobnosti o regulativ příslušející nižší územně plánovací dokumentaci, jakou je regulační plán.
61. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví nejen základní koncepci rozvoje území obce a ochrany jeho hodnot, ale i jeho plošného a prostorového uspořádání. V čl. I. bodu 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, je stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu vymezeno příkladem jako vymezení výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití. Regulace výšky, rozlohy a dalších parametrů úkrytů na nářadí, které ÚP Samotišky v ploše ZX podmíněčně připouští, je tudíž stanovením podmínek prostorového uspořádání, které svou podrobností územnímu plánu přísluší.
62. Soud dále souhlasí s odpůrkyní, že předmětná regulace drobných staveb v ploše ZX je v souladu s koncepcí ochrany a rozvoje hodnot v území obsažené v kapitole B.2, subkapitole B.2.1 Ochrana kulturních a civilizačních hodnot v území (viz str. 60 odůvodnění ÚP Samotišky), neboť pozemky v ploše ZX (včetně jižní části pozemku parc. č. X) jsou zařazeny do lokality č. 1, II. regulačního pásma ochranného pásma kolem kulturní památky areálu chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku a areálu bývalého premonstrátského kláštera Hradisko, vyhlášeného rozhodnutím referátu kultury Okresního úřadu v Olomouci dne 21. 9. 1995, zn. Kult. 2973/95/G, na které odůvodnění ÚP Samotišky odkazuje.
63. Z obsahu předložené pořizovací dokumentace ostatně vyplývá, že se v této souvislosti vyjádřil k jejím požadavkům i orgán památkové péče – Magistrát města Olomouce, který ve stanovisku ze dne 5. 9. 2024, č. j. SMOL/390020/2024/OPP/Ha, uvedl, že pozemek parc. č. X se nachází v uvedeném ochranném pásmu, a to v regulačním pásmu I/III a I/II, přičemž z rozhodnutí o ochranném pásmu ocitoval, že v těchto pásmech nelze povolovat rozšiřování a umísťování nových pozemních objektů a staveb, s výjimkou úkrytů na nářadí, a to pouze v zahradách bez chat, a dále také, že stavebník musí prokázat, že stavba není pohledovou závadou. Je tedy pravdou, že ÚP Samotišky v této souvislosti prakticky doslovně převzal požadavky a omezení pro využití pozemků v ochranném pásmu z tohoto rozhodnutí, jímž bylo toto ochranné pásmo vymezeno. Termín „pohledová závada“ je sice poněkud vágní, avšak podle krajského soudu nikoli nepřezkoumatelný, neboť je zcela zřejmé, čemu konkrétně nemůže být úkryt na nářadí pohledovou závadou, a to bazilice Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku, k jejíž ochraně ochranné pásmo slouží. Nehrozí tudíž, že při rozhodování o konkrétních poměrech v území, bude mít příslušný orgán (úřad územního plánování či stavební úřad) prostor pro libovůli při výkladu tohoto pojmu. Současně je nedůvodná námitka, že by ÚP Samotišky převzetím regulace z rozhodnutí o ochranném pásmu nemovité kulturní památky přebíral rozhodovací kompetence jiných orgánů.
64. Lze tak uzavřít, že regulace plochy ZX netrpí vadami tvrzenými navrhovatelem, tj. nepřezkoumatelností, vnitřní rozporností a neumožněním jednoznačně zjistit, jaké činnosti jsou v dané ploše přípustné a jaké nikoliv.

V. Nesoulad ÚP s požadavkem účelného využití území

65. ÚP Samotišky je dále podle navrhovatelky v rozporu s požadavky na účelné využití území podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Odpůrkyně provedla vyhodnocení účelného využití zastavěného území obce jen formálně, výsledná podoba ÚP Samotišky se s tímto vyhodnocením míjí a potřeby rozvoje obce nejsou naplněny. V kapitole 10 odůvodnění ÚP Samotišky je uvedeno, že odborným odhadem byla vypočtena potřeba cca 72 nových rodinných domů do roku 2030, navzdory tomu však schválený ÚP Samotišky navrhuje nové zastavitelné plochy pouze pro výstavbu cca 34 rodinných domů bez přesvědčivého odůvodnění. Rozvoj navrhl ÚP Samotišky převážně jen v lokalitě „Z5“, a to za poměrně nepříznivých podmínek z hlediska územních limitů (okraj obce, půda v III. třídě ochrany ZPF a zároveň přísná regulační omezení ochranným pásmem). Naopak jiné části obce s výrazně mírnějšími limity zůstaly opomenuty, ač skýtají relativně příznivější podmínky pro případnou výstavbu rodinných domů než lokalita Z5 a přicházely by tak pro rozvoj bydlení v úvahu – např. pozemky v jižní a západní části obce navazující na stávající zástavbu (v okolí pozemku parc. č. X a sousedních), které leží na půdách V. třídy ochrany ZPF a zároveň v památkovém ochranném pásmu s mírnějším režimem (lokality kategorie 1/III, kde je podle regulativů památkové péče možné umístit stavby o půdorysných rozměrech až cca 20 × 15 m, o max. dvou nadzemních podlažích a podkroví).
66. Tento návrhový bod považuje krajský soud za nedůvodný, přičemž s ohledem na jeho obsahové překrývání se s návrhovým bodem III. výše soud odkazuje na odůvodnění výše uvedené. Vymezení jiných zastavitelných ploch, natož ploch pro bydlení se práv navrhovatelky nijak nedotýká. Jak již soud uvedl výše, pozemek navrhovatelky ani před vydáním ÚP Samotišky nebyl pozemkem, na němž by byla vymezena plocha pro trvalé bydlení, takže navrhovatelka nemůže být z povahy věci dotčena na svých právech rozhodnutím obce vymezit za účelem bydlení pouze omezené množství pozemků. I v tomto případě jde o polemiku navrhovatelky s politickým rozhodnutím obce na jejím dalším stavebním rozvoji, přičemž rozhodování o míře rozvoje obce je projevem jejího práva na samosprávu.

VI. Nedodržení zásady proporcionality

67. Dále se podle navrhovatelky pořizovatel nevypořádal s požadavky přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelky a nevážil konkrétní újmu navrhovatele vůči tvrzenému veřejnému přínosu. Zásah do pozemku parc. č. X proto neobstál v testu proporcionality a je zjevně zcela nepřiměřený. Vyřazením pozemku parc. č. X z obvodu zastavěného území došlo k zásadnímu snížení jeho tržní hodnoty, čímž byla navrhovatelce způsobena přímá majetková újma. ÚP Samotišky přitom neodůvodňuje, proč byl tento pozemek oproti okolním zahrnutým pozemkům vyloučen.
68. K tomuto velmi obecnému návrhovému bodu krajskému soudu nezbyvá než znovu akcentovat, že pozemek parc. č. X nebyl součástí zastavěného území ani před vydáním ÚP Samotišky, takže nemohlo dojít k jeho „vyřazení“ z obvodu zastavěného území a tento pozemek nemohl být „oproti okolním zahrnutým pozemkům vyloučen“, právě proto, že nikdy součástí zastavěného území nebyl. Vzhledem k argumentaci dlouhodobým nevyužíváním tohoto pozemku jako zahrady či sadu a potřebou ponechání tohoto stabilizovaného způsobu užívání okrajových částí plochy a přilehlých mezí jako refugia druhů živočichů, je nadto zřejmé, že pořizovatel vážil zájmy navrhovatelky, poměřoval je se

zájmy veřejnými a stručně, avšak přezkoumatelně vysvětlil, že zájem na zachování daného pozemku jako nezastavitelného převažují.

VII. Nesoulad ÚP Samotišky se stanovisky dotčených orgánů

69. Dále navrhovatelka namítala, že dokumentace ÚP Samotišky neobsahuje žádný úplný a konkrétní výčet uplatněných stanovisek dotčených orgánů, ani jakým způsobem byly vypořádány.
70. Tento návrhový bod hodnotí soud jako zcela obecný. Navrhovatelka neuvedla, jak se tvrzená absence výčtu stanovisek dotčených orgánů a jejich vypořádání dotýká jejich práv, takže soudu nezbyvá než ve stejné míře obecnosti, že v soudu předložené pořizovací dokumentaci se nachází celá řada stanovisek dotčených orgánů a že v odůvodnění ÚP Samotišky je (viz úvodní část) uvedeno kolik stanovisek dotčených orgánů pořizovatel obdržel v té které fázi pořizování ÚP Samotišky, a dále celá kapitola 5 nazvaná „*Soulad s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popř. s výsledkem řešení rozporů*“ se těmito stanovisky zabývá.

VIII. Nesoulad mezi textovou a grafickou částí dokumentace

71. ÚP Samotišky dále podle navrhovatelky vykazuje závažný nesoulad mezi textovou částí a výkresem H.1 (Hlavní výkres funkčního využití území). V textové části chybí přehledné a konkrétní určení parcel, u nichž dochází ke změně funkčního využití, a regulativy nejsou jednoznačně přiřazeny ke konkrétním plochám zobrazeným ve výkrese. Výkres H.1 navíc neobsahuje žádnou přímou vazbu na textové regulativy, což znemožňuje spolehlivou identifikaci jednotlivých ploch podle jejich funkčního určení a aplikaci odpovídajících podmínek využití.
72. Odpůrkyně k této námitce uvedla, že výkres takového označení ale součástí ÚP Samotišky vůbec není, přičemž má-li snad navrhovatelka na mysli „Hlavní výkres“, tak ten je označen kombinací čísel a písmen I.2.b. a obsahuje naprosto stejné písmenné kódy, s jakými pracuje textová část územního plánu.
73. V replice ještě navrhovatelka dodala, že v textové části ÚP Samotišky postrádá seznam konkrétních parcel, u nichž dochází ke změně funkčního využití.
74. Ani tento návrhový bod důvodný není. I v tomto případě krajský soud předně postrádá vymezení, jak se tvrzená vada měl projevit v postavení navrhovatelky. Ta se zjevně ve výkresové části ÚP Samotišky dobře zorientovala, pochopila, do kterých funkčních ploch byl její pozemek parc. č. X začleněn a proti tomuto začlenění uplatnila nejprve námitky v procesu pořizování ÚP Samotišky, a následně návrh u soudu.
75. Krajský soud nicméně v předložené dokumentaci ověřil, že „Hlavní výkres“ vskutku obsahuje přehlednou legendu a písmenné kódy, s jakými pracuje textová část územního plánu. Seznam konkrétních parcel, u nichž dochází ke změně funkčního využití, není povinnou obsahovou součástí textové části územního plánu, a tudíž soud nemůže pro absenci takového seznamu označit ÚP Samotišky za nezákonný. Návrhový bod je tudíž nedůvodný též věcně.

IX. Nerespektování existující projektové přípravy záměru navrhovatelky

76. Konečně navrhovatelka namítala, že ÚP Samotišky nezařazením jejího pozemku parc. č. X do zastavěného území popřel výsledky dosavadních řízení. Uvedla, že dne 29. 4. 2024 podala žádost o vydání územního rozhodnutí na umístění šesti rekreačních chat na pozemcích parc.

č. XM, parc. č. XG a parc. č. X v k. ú. Samotišky, včetně přípojek inženýrských sítí, odstavných a přístupových ploch a oplocení, přičemž k žádosti připojila projektovou dokumentaci ze dne 24. 3. 2025. Z kladného závazného stanoviska odboru památkové péče Magistrátu města Olomouce ze dne 10. 4. 2025 pak podle navrhovatelky vyplývá, že tento záměr je z hlediska památkové péče přípustný a není z pohledu památkové ochrany namítáno žádné omezení realizace této stavby. Pozemek parc. č. 402/1 byl rozdělen geometrickým plánem na stavební parcely určené pro jednotlivé rekreační objekty, přičemž jejich umístění a napojení na inženýrské sítě bylo zkoordinováno v projektové dokumentaci ověřené autorizovanými projektanty.

77. Odpůrkyně k této námitce uvedla, že neexistuje právní nárok, aby pořizovatel musel vyhovět námitkám a představám vlastníka pozemku a musel upravit územní plán striktně podle přání vlastníka. Znovu také připomněla, že navrhovatelka nejpozději od srpna 2022, kdy poprvé uplatnila proti návrhu územního plánu námitky, věděla, že se připravuje územní plán nový, kde předmětný pozemek bude řešen v regulativech ZX (v jižní části) a NZ (v části severní). Pokud tedy i přesto investovala do zpracování geometrického plánu a dalších kroků směrem k povolení jejího záměru, bylo jen její riziko, když bylo velmi pravděpodobné (a ukázalo se, že nakonec jisté), že předmětný pozemek bude zařazen do takového funkčního využití, které výstavbu neumožní.
78. Uvedená námitka je zcela lichá. Předně je třeba uvést, že navrhovatelka ani netvrdila, že by svůj stavební záměr pořizovateli ÚP Samotišky vůbec v procesu pořizování územního plánu sdělila. Avšak, i pokud by tomu tak bylo, z konstantní judikatury vyplývá, že pouhý záměr nebo plán investora, který není stvrzen pravomocným správním aktem, není pro pořizovatele územního plánu jakkoli závazný. Tzv. limity využití území pro proces pořizování územního plánu představují jen pravomocná rozhodnutí správních orgánů, např. pravomocná územní rozhodnutí či stavební povolení, nikoli např. pouhá projektová příprava. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení (viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, bod [38]).
79. Projektová příprava stavebního záměru navrhovatelky, ani případná stanoviska dotčených orgánů vydaná pro řízení týkající se takového záměru, jež nevyústila ve vydání pravomocného povoloovacího rozhodnutí před schválením ÚP Samotišky, tudíž nemohu být pro posouzení zákonnosti tohoto územního plánu jakkoli relevantní. Proto soud zamítl návrh na provedení důkazu veškerými listinami navrhovatelkou k tomuto bodu návrhu doloženými.

D) Závěr a náklady řízení

80. Ze shora uvedeného vyplývá, že soud shledal návrhové body nedůvodnými, a proto žalobu zamítl (§101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
81. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první, podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel krajský soud z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle něhož žalované

správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Krajský soud souhlasí s odpůrkyní, jež se závěrů citovaného usnesení dovolávala, že nyní posuzovaný případ splňuje nastíněná kritéria pro přiznání nákladů na zastoupení v řízení úspěšného správního orgánu advokátem. Podle veřejně dostupných údajů (<https://cs.wikipedia.org> a <https://www.samotišky.cz>) je odpůrkyně velmi malou obcí, v níž žije jen 1 318 obyvatel, jedná se z hlediska státní správy o obec se základní působností (obec I. typu), takže širší agendy (např. stavební úřad) spadají pod obec s rozšířenou působností Olomouc. Odpůrkyně tedy zjevně nedisponuje příslušným odborným personálem pro činění úkonů v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum územního plánu, a tudíž pochopitelně využila k jeho hájení před soudem služeb advokáta.

82. Z uvedených důvodů soud přiznal odpůrkyni právo na náhradu účelně vynaložených nákladů na právní zastoupení. Zástupkyně odpůrkyně učinila v řízení čtyři úkony právní služby, spočívající v převzetí zastoupení, vyjádření k návrhu, replice a účasti u jednání soudu [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž jí náleží mimosmluvní odměna podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč za každý úkon právní služby, tj. za 4 úkony celkem 18 480 Kč, a dále jí náleží paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč za každý úkon právní služby, tj. za 4 úkony celkem 1 800 Kč. Celkem tak činí náklady řízení odpůrkyně 20 280 Kč (18 480 + 1 800). Soud uložil navrhovatelce povinnost zaplatit odpůrkyni uvedenou částku v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, jež nastane jeho doručením. Místo plnění určil soud podle § 149 o. s. ř., tj. k rukám zástupkyně odpůrkyně.

Poučení:

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

Olomouc 27. ledna 2026

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu