



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, PhD., a JUDr. Terezy Matuškové ve věci

navrhovatele: **NewCo Immo CZ GmbH**

sídlem In der Buttergrube 9, Weimar-Legefelf, Spolková republika Německo
zastoupený Mgr. Ondřejem Kurkou, advokátem
sídlem nám. Republiky 679/5, Opava

proti

odpůrci:

obec Držovice

sídlem SNP 71/37, Držovice
zastoupený Mgr. Lucií Knoll, advokátkou
sídlem Helceletova 9, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Držovice,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Držovice se ruší v části stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití v bodu f/1.8 (textová část) – „Ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK (občanské vybavení komerční) je nepřipustné umísťování staveb pro reklamu. V plochách OK jsou stavby pro reklamu přípustné za podmínky, že jejich umístěním nedojde k narušení charakteru a hodnot území“.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 6. 1. 2025 opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu Držovice (dále jen „OOP“). Navrhovatel se domáhá zrušení změny územního plánu v části:
 - a) vymezení plochy SV, v níž jsou umístěny mimo jiné pozemky ve vlastnictví navrhovatele p. č. st. 363, st. 384, 635/12, 635/19, 635/20 a 635/39 vše v k.ú. Držovice na Moravě, obec Držovice,
 - b) bodu 22 v kapitole „Vymezení pojmů“ ve znění „občanské vybavení místního významu – občanské vybavení sloužící přednostně a převážně řešenému území (obci), obchodní plochy max. do 200 m² užitné plochy.“,
 - c) bodu f/1.8. ve znění: „Ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK (občanské vybavení komerční) je nepřipustné umísťování staveb pro reklamu. V plochách OK jsou stavby pro reklamu přípustné za podmínky, že jejich umístěním nedojde k narušení charakteru a hodnot území.“

Navrhovatel chtěl na daných pozemcích vybudovat „Obchodní centrum Prostějov“ (obchodní objekt o třech nájemních jednotkách se značkovým nepotravinářským sortimentem zboží), o ploše 1713 m². V důsledku napadených změn však není tento záměr možné zrealizovat.

II. Stanoviska účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

2. Navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost odůvodnění OOP, porušení limitů využití území, nezákonnost posouzení námitek a nedodržení zásady proporcionality.
3. Navrhovatel zdůrazňuje nedostatečné věcné odůvodnění zavedení nových regulativů pro dotčenou plochu, změnu z plochy SO na plochu SV, vymezení definice pojmu „občanské vybavení místního významu“ fakticky přidávající pro plochu SV další prostorový regulativ týkající se omezení maximální užitné plochy obchodní plochy občanského vybavení maximálně do 200 m², zavedení nového bodu f/1.8 upravujícího obecné podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, kterým je mimo jiné plošně nepřipustné umísťování staveb pro reklamu ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK.
4. Dále navrhovatel namítá, že OOP je v rozporu s limity využití území dle § 26 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Navrhovatel prokazatelně dlouhodobě vyvíjí kvalifikovanou snahu o získání územního rozhodnutí o umístění souboru staveb s názvem „Obchodní centrum Prostějov“. Navrhovatel obdržel závazné stanovisko orgánu územního plánování Magistrátu města Prostějova o přípustnosti záměru. Ještě před opakovaným veřejným projednáním vydal stavební úřad územní souhlas s umístěním stavby „Obchodní centrum Prostějov, ul. Konečná – Přípojka vody“, tedy byla umístěna potřebná technická infrastruktura k napojení stavby obchodního centra na vodovodní řad. Ke dni vydání změny č. 1 je zde tedy tzv. limit využití území spočívající v existenci již realizované stavby vodovodní přípojky k obchodnímu centru a v pokročilé fázi probíhá územní řízení na soubor staveb obchodního centra.

5. Navrhovatel má dále za to, že jsou nezákonné závěry OOP z důvodu nesprávného právního posouzení věci při rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Navrhovatel považuje argumentaci odpůrce Zprávou o uplatňování Územního plánu Držovice za nepřiléhavou. Ze zprávy totiž nevyplývají žádné nové požadavky pro dotčenou plochu. Navrhovatel též nesouhlasí s tím, že důvodem pro nové definování pojmu „občanské vybavení místního významu“ je charakter území. Ten se v dané ploše nemění. Původní znění OOP přitom předem neomezovalo jakoukoliv výměru občanského vybavení jako hlavního využití plochy. Jedním z faktických dopadů výsledné změny tak má být znemožnění možností výstavby dle již připraveného projektu navrhovatele. Pokud je předmětný záměr podle závazného stanoviska orgánu územního plánování v souladu s charakterem zástavby, tak OOP nerespektuje stávající charakter dané plochy; tento charakter mění, a to zejména přidáním definice pojmu „občanské vybavení místního významu“, ke kterému došlo až po podání prvních námitek navrhovatele.
6. Navrhovatel také namítá, že OOP nedodrжуje zásadu proporcionality. Navrhovatel má za to, že v rozporu se zásadou proporcionality je nový bod ve změně č. 1 f/1.8 upravující obecné podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití (*„Ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK (občanské vybavení komerční) je nepřípustné umístění staveb pro reklamu. V plochách OK jsou stavby pro reklamu přípustné za podmínky, že jejich umístěním nedojde k narušení charakteru a hodnot území.“*) Navrhovatel má za to, že i kdyby byla prokázána potřeba tohoto regulativu u zastavěné a stabilizované plochy, v rámci testu proporcionality je při prokázané potřebě regulace reklamních zařízení na místě zvolit jiný přípustný regulativ vedoucí k zamýšlenému cíli, který je šetrnější a učiněný v nezbytně nutné míře. Navrhuje proto příslušné části napadeného územního plánu zrušit. Na svém procesním postoji setrval během celého řízení.
7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí, že z hlukových map veřejně přístupných na geoportálu Ministerstva zdravotnictví je zřejmé, že v obci Držovice hodnoty hluku dlouhodobě dosahují limitních hodnot a jsou i překračovány. OOP bylo pořízeno v návaznosti na Zprávu o uplatňování Územního plánu Držovice za období do roku 2020. Odpůrce odkazuje na konkrétní pasáže odůvodnění OOP, které považuje za dostatečné.
8. Dále uvádí, že se v lokalitě nachází ucelený blok staveb pro rodinné bydlení – rodinná obytná zástavba skládající se ze samostatných a řadových rodinných domů, přičemž zastavěnost jednotlivých rodinných domů téměř nepřesahuje 200 m². Obec se proti tomuto záměru, ale i obdobným záměrům, brání, neboť má na zřeteli hlavní cíl vyjádřený v OOP, kterým je ochrana bydlení a charakteru obce. Tento přístup obce je konzistentní a nediskriminační. OOP pouze upravuje podmínky tak, aby obyvatelé obce mohli i nadále žít v obci, a nikoliv v komerční zóně, a aby byl přiměřeně usměrněn překotný rozvoj podnikání v blízkosti dálnice a města Prostějov. Zavedení regulativu obsaženého v OOP pro předmětnou lokalitu a plochu SV je tedy s ohledem na vše výše uvedené žádoucí, zcela proporční a korespondující s poměry v lokalitě.
9. Odpůrce se nedomnívá, že by navrhovatelem prezentovaný záměr stavby obchodního centra s maloobchodním prodejem a třemi nájemními jednotkami (o ploše 1713 m² s celkem 31 parkovacími místy) byl souladný s územním plánem z roku 2010.
10. Odpůrce stojí na závěru, že hlavní využití plochy SV, v níž se nacházejí pozemky navrhovatele, včetně změny regulativů, je odůvodněno v OOP dostatečně, srozumitelně a přezkoumatelně, přičemž každý územní plán, resp. jeho změnu, je třeba číst jako celek,

nikoliv selektivně. Dle odpůrce by tak soud měl návrh zamítnout. Taktéž odpůrce setrval na svém procesním postoji během celého řízení.

III. Posouzení věci krajským soudem

11. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti podle § 101b odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
12. Navrhovatel svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. 440 v k.ú. Držovice na Moravě. Podle navrhovatele se územním plánem stanovená regulace dotýká pozemků zapsaných na uvedeném listu vlastnictví. Navrhovatel je územním plánem dotčen na vlastnickém právu, neboť na pozemcích, na kterých byla dle předchozího územního plánu umožněna výstavba určitého typu, již tato výstavba není možná.
13. Aktivní procesní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již pouhým tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. V případě územních plánů musí navrhovatel především hájitelným způsobem tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.
14. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že pozemky p. č. st. 363, st. 384, 635/12, 635/19, 635/20 a 635/39 vše v k.ú. Držovice na Moravě jsou ve vlastnictví navrhovatele, ani o tom, že jsou tyto pozemky napadeným územním plánem regulovány. Sporné rovněž není to, že navrhovatel chtěl na předmětných pozemcích vybudovat obchodní centrum. Dotčení na právech navrhovatele je tedy jednoznačně myslitelné. Navrhovatel je tedy oprávněn k podání návrhu na zrušení části územního plánu.
15. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Krajský soud tedy v nyní projednávané věci přezkoumal napadené opatření v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh je částečně důvodný.
16. Navrhovatel namítá nedostatečné věcné odůvodnění zavedení nových regulativů pro dotčenou plochu.
17. Přezkoumatelnost napadeného aktu je základním předpokladem k tomu, aby se soud vůbec mohl zabývat meritorním přezkumem územního plánu. Proto soud nejprve v obecné rovině nastíní obecná východiska, jimiž se při posouzení přezkoumatelnosti územního plánu bude řídit. Přezkoumatelností jednotlivých napadených částí územního plánu se soud bude zabývat v rámci vypořádání jednotlivých návrhových bodů níže.
18. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se vyjádřil NSS již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[p]odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah

je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“

19. Reakci na tento přístup požadující vysoký standard odůvodnění pak představuje nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Ústavní soud sice nevyloučil užití § 68 odst. 3 správního řádu, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. Později tyto závěry upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž uvedl, že rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu, v ostatních částech však s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze. Ústavní soud uzavřel, že „ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí "přehnaných požadavků" usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo).“
20. Judikatura současně dovodila, že požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitce mají být podobné jako v případě správního rozhodnutí. Z odůvodnění má být alespoň rámcově seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021-51, bod 36 a tam citovanou judikaturu). Není proto možné se zabývat námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž se zohlední jejich podstata (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48).
21. Obecně ale také z ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu plyne, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, nebo ze dne 21. 11. 2023, č. j. 4 As 356/2021-61). Stěžejní je, aby správní orgán zohlednil meritum námitek. Pokud tak učiní, nelze mu vyčítat, že s námitkami naložil nepřezkoumatelným způsobem.
22. Rovněž je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je jednou z částí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v kontextu ostatních částí. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak a proč byla daná problematika uvedená v námitce řešena (viz rozsudek NSS ze dne 21. 9.

2017, č. j. 2 As 265/2017-29, bod 15 a tam uvedenou judikaturu). Důvody pro zvolené řešení lze tedy hledat v různých částech územního plánu, v dokumentech, na které odkazuje, ba lze je dovodit i ze správního spisu (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 894-895; srov. též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2025, čj. 64 A 7/2024-241). Podle rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2024, čj. 3 As 311/2022-44, je „*nutné trvat na tom, aby v rámci samotného rozhodnutí o námitkách byla srozumitelně vypořádána podstata argumentace uplatněné v námitkách*“.

23. Mezi stranami není sporné, že prostřednictvím OOP došlo ke změně využití plochy, v níž jsou umístěny pozemky navrhovatele (z plochy SO – plochy smíšené obytné na plochu SV – plochy smíšené obytné venkovské). Jedním z přípustných využití této plochy je občanské vybavení místního významu, přičemž podle vymezení pojmů v OOP se tímto rozumí občanské vybavení sloužící přednostně a převážně řešenému území (obci), obchodní plochy max. do 200 m² užitné plochy. Mezi základní podmínky využití dle OOP patří, že ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK (občanské vybavení komerční) je nepřípustné umísťování staveb pro reklamu. V plochách OK jsou stavby pro reklamu přípustné za podmínky, že jejich umístěním nedojde k narušení charakteru a hodnot území.
24. V samotném odůvodnění OOP soud vysvětlení „zavedení nových regulativů pro dotčenou plochu“ nenalezl.
25. Sám odpůrce odkazuje pouze na obecnou pasáž: „*Obytné části obce jsou řešeny smíšenými obytnými plochami, které podporují rozvoj obce jako polyfunkčního vrstevnatého celku. V plochách smíšených obytných venkovských (SV) je mj. přípustné „občanské vybavení místního významu“ tak, aby byl zajištěn jejich polyfunkční charakter a přiměřený kvalitativní rozvoj obce včetně místního občanského vybavení, které však svou objemovou charakteristikou a nároky na obsluhu a veřejnou infrastrukturu bude v souladu s charakterem obytných zón obce a nebude je svým provozem nepřiměřeně zatěžovat a omezovat tak obytnou funkci území.*“
26. Nicméně je dále nutné uvést, že navrhovatel vznesl v průběhu pořizování OOP námitku, jejímž obsahem byla argumentace, která byla velmi podobná argumentaci návrhové. Podanou námitku potom odpůrce vypořádal takto: „*Uvedené pozemky se změnou územního plánu z důvodu převodu územního plánu do Jednotného standardu vymezily jako plocha smíšená obytná venkovská SV. Tato plocha svým využitím odpovídá charakteru plochy smíšené obytné SO, ve které byly uvedené pozemky dosud vymezeny. V ploše smíšené obytné venkovské SV je přípustné občanské vybavení místního významu. V dokumentaci pro opakované veřejné projednání byl nově definován pojem „občanské vybavení místního významu“. Definice vychází zejména z charakteru území, které se nachází v plochách smíšených obytných SV. V takto vymezených plochách se nachází rodinná obytná zástavba skládající se ze samostatných a řadových rodinných domů. Zastavěnost jednotlivých rodinných domů téměř nepřesahuje zastavěnost 200 m². Nejčastěji se zastavěnost pohybuje v maximu 150 m². Typickými zástupci zástavby rodinných domů jsou např. rodinný dům č.p. 218 na parc.č. st. 258, který má zastavěnou plochu ~ 164 m², nebo rodinný dům č.p. 444 na parc. č. st. 627 o zastavěné ploše ~ 112 m². Z tohoto důvodu není žádoucí, aby se v plochách smíšených obytných venkovských SV nacházela taková zástavba, která svojí zastavěnou plochou a objemovým řešením nebude korespondovat se stávající obytnou zástavbou. Zároveň plošně rozsáhlá zástavba vybočující z charakteru lokality generuje nepřiměřenou zátěž z hlediska statické dopravy, kterou není možné na pozemku v požadované kapacitě umístit a zároveň nepřiměřeně zatěžuje provoz na komunikaci Konečná, která je hlavním dopravním přivaděčem na dálnici D46 a zároveň obsluhuje přilehlé obchodní areály a v současné době je nadměrně dopravně zatížena. Zavedení*

regulativu je tedy s ohledem na uvedené odůvodnění žádoucí, zcela proporční a korespondující s poměry v lokalitě. Z ustálené judikatury se podává, že vlastník pozemků nemá veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku a že zájmy vlastníků pozemků, např. v podobě určitého investičního záměru, ani nejsou samy o sobě nadřazeny veřejnému zájmu reprezentovanému orgánem veřejné moci. Vlastník je tak povinen strpět omezení vlastnického práva na základě schváleného územního plánu, má-li ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a je činěno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Uvedené je naplněno. Pokud jde o podmínku v bodě f/1.8 textové části návrhu, tato je přiměřená k charakteru a způsobu využití územní, neboť umístováním staveb pro reklamu dochází k narušení charakteru a hodnot území. Tyto byly připuštěny v plochách OK (občanské vybavení komerční), kde se narušení charakteru a hodnot území nepředpokládá, resp. nikoliv v míře nepřiměřené poměrům. I v těchto plochách platí podmínka, že umístěním staveb pro reklamu nedojde k narušení charakteru a hodnot území. Řešením změny č. 1 ÚP Držovice ve vazbě na závěry obsažené ve Zprávě o uplatňování Územního plánu Držovice za období do roku 2020 z prosince 2021 dochází k naplňování cílů urbanistické koncepce, které jsou stanoveny platným ÚP Držovice, s důrazem mj. na ochranu identity obce a kvalitu obytného prostředí. Řešení změny č. 1 ÚP není nepředvídatelné a nepřiměřené, konzistentně realizuje, respektuje, a dopřeshňuje stanovenou platnou urbanistickou koncepci. Nejedná se tedy o změny nepředvídatelné ani diskriminační, nýbrž očekávatelné, přiměřené a navržené tak, aby vedly k naplnění smyslu a účelu územního plánování ve vazbě na charakter území, udržitelný rozvoj a zachování vesnického charakteru obce s udržením pospolitosti území i obyvatel. Zpráva o uplatňování Územního plánu Držovice za období do roku 2020 z prosince 2021 je dokumentem veřejně dostupným a tudíž i stěžovateli známým. S ohledem na uvedené není možné, aby byl stěžovatel legitimního očekávání plné kontinuity při změně územního plánu. Územní plánování je proces živý, který reaguje na veřejný zájem, představovaný také přiměřenými nároky obcí na přiměřený a racionální rozvoj svých katastrálních území při respektu k charakteru obce i území. Kroky pořizovatele a návrh změny byly tak i pro stěžovatele předvídatelné. Změna územního plánu je jak odůvodnitelná, tak i odůvodněná dostatečně v rozsahu, aby byla přezkoumatelná a tudíž zákonná. Pořizovatel si je vědom stěžovatelem uváděných soudních rozhodnutí. A i přes složitost procesu územního plánování a jeho změn je přesvědčen, že dostal všem zákonným požadavkům na proces pořizování, obsahovým požadavkům a ústavním limitům v případě zásahu do vlastnických práv vlastníků poměřovaném veřejným zájmem.“ (pozn: zvýraznění provedl zdejší soud)

27. Ve vyjádření k podanému návrhu odpůrce poté mj. uvedl, že zpřesnění využití dané plochy je zcela legitimním cílem podpořeným narůstajícími dopravními problémy a hlukovou, tedy i zdravotní zátěží pro obyvatele obce.
28. Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že ve vztahu ke „změně“ způsobu využití plochy SO na plochu SV a zavedení pojmu (regulativu) občanské vybavení místního významu je OOP přezkoumatelné. Odpůrce námitku navrhovatele podrobně vypořádal a srozumitelně vysvětlil, co ho k daným změnám vedlo. Je pak třeba dodat, že navrhovatel vypořádání námítky odpůrcem v návrhu nikterak konkrétně nezpochybňuje – neuvádí žádné konkrétní protiargumenty. Není přitom pravdou, že by odpůrce danou změnu odůvodňoval pouze sjednocením územního plánu do jednotného standardu územního plánování.
29. Soud však musí dát navrhovateli za pravdu v případě tvrzené nepřezkoumatelnosti u zavedení regulativu f/1.8 (umístování staveb pro reklamu). Tvrzení, že daná podmínka je

přiměřená k charakteru a způsobu využití území, neboť umístováním staveb pro reklamu dochází k narušení charakteru a hodnot území, je velmi plytké. Podle názoru zdejší soudu se nejedná o dostatečné zdůvodnění podmínky, že je ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK (občanské vybavení komerční) nepřípustné umístování staveb pro reklamu. Odpůrce k této námitce nic neuvedl ani ve vyjádření k návrhu. To podle zdejšího soudu ilustruje, jak rozdílně postupoval při zavedení dvou nových regulativů. Z vyjádření odpůrce je na první pohled zřejmé, že zavedení regulativu – občanské vybavení místního významu – měl minimálně sám pro sebe velmi dobře odůvodněné (odpůrce ve vyjádření tuto regulaci velmi podrobně odůvodňuje). To nakonec dokládá i vypořádání dané námitky v rámci OOP. Byť by bylo jistě vhodnější vymezit podrobnější odůvodnění v samotném OOP, vypořádáním dané námitky tuto nedostatečnost odpůrce zahladil. Zcela opačně však odpůrce postupoval v případě zavedení regulativu pro umístování staveb pro reklamu (absentující odůvodnění v OOP nikterak konkrétně nedoplnil ani při vypořádání námitek a vůbec se k nim nevyjádřil ani v řízení před soudem). Zdejšímu soudu tak není vůbec zřejmé, co konkrétně odpůrce k této plošné regulaci vedlo.

30. Pro úplnost zdejší soud dodává, že se pozemky navrhovatele nacházejí v bloku rodinných staveb obklopených komerčními centry, a tím pádem i vytíženými pozemními komunikacemi. V bezprostředním okolí tohoto bloku se nachází množství staveb pro reklamu, poptávka po pronájmu plochy pro reklamu v dané oblasti bude pravděpodobně velmi vysoká. Rovněž je možné přímo v dané ploše „postavit“ občanské vybavení místního významu, tedy např. prodejnu. Zdejšímu soudu není zřejmé, proč by v dané oblasti nemohly být umístovány stavby pro reklamy. Odpůrce si tyto důvody nechal sám pro sebe. V této části je tedy návrhová argumentace důvodná a OOP nepřezkoumatelné. Z tohoto důvodu se soud pak dále nezabýval námitkou neproporcionality daného regulativu.
31. Co se týče námitky porušení limitů území, tu zdejší soud nepovažuje za důvodnou.
32. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona obsahují územně analytické podklady zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (dále jen "limity využití území"), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (dále jen "rozbor udržitelného rozvoje území").
33. NSS v rozsudku ze dne 29. 7. 2021, č. j. 2 As 176/2019 – 37, uvedl: „... *souhlas s kanalizační přípojkou, která není napojena na konkrétní stavbu rodinného domu, neurčuje povahu území, jako by tomu bylo např. u rozhodnutí o umístění stavby. Není proto ani limitem využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona, který by bránil přijetí napadené podoby územního plánu. Nejvyšší správní soud musí proto přisvědčit krajskému soudu a současně odmítnout tvrzení stěžovatelky, že závěry krajského soudu jsou nepřezkoumatelné. **Splaškovou kanalizací a kanalizační přípojkou, které již získaly územní souhlas, je nezbytné zohlednit v novém územním plánu, který nemůže změnou využití území usilovat o jejich odstranění. Zcela jinou věcí je však dovozovat z existence kanalizace a kanalizační přípojky nárok na zařazení pozemku do zastavitelné plochy, který by měl povahu limitu využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona; takový závěr nemá vzhledem k povaze územního plánu žádnou právní oporu... Ani územní souhlas se splaškovou kanalizací a kanalizačními přípojkami, ani jejich následná realizace rovněž nemohly založit legitimní očekávání stěžovatelky ve vztahu k zařazení jejího pozemku do zastavitelné plochy. Nejvyšší správní soud se v tomto směru zcela ztotožňuje s***

argumentací krajského soudu, neboť územní souhlas nijak nepředjímal nutnost další výstavby, resp. potřebu měnit územní plán.“

34. NSS si tedy nemyslí, že by územní souhlas pro přípojku, která není napojena na stavbu rodinného domu, byl důvodem pro změnu územního plánu. Podle zdejšího soudu lze uvedené závěry aplikovat rovněž na posuzovanou věc. Skutečnost, že navrhovatel disponuje pravomocným územním souhlasem k přípojce vody k obchodnímu centru, tedy nepředstavuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Uvedené tedy neznamená, že by odpůrce v dané ploše nemohl měnit regulativy. Tím spíše pak není limitem využití území závazné stanovisko orgánu územního plánování a probíhající územní řízení. V posuzované věci tedy nedošlo k porušení limitů využití území.
35. Zdejší soud se neztotožnil ani s námitkou nezákonnosti závěrů OOP z důvodu nesprávného právního posouzení věci při rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Soud se ztotožňuje s tvrzením odpůrce, že s ohledem na podmínky využití území by navrhovatelem prezentovaný záměr stavby obchodního centra nebyl souladný již s územním plánem z roku 2010 (nepřípustné využití plochy SO – do těchto ploch nebudou navrhovány služby, aktivity komerční, výrobní atd., které svou povahou a provozem mohou mít negativní dopad na zdraví obyvatelstva z hlediska nepříznivých účinků rizikových faktorů životních podmínek, např. hluku a vibrací). Odpůrce tak podle zdejšího soudu skutečně přistoupil „pouze“ ke zpřesnění definice využití dané plochy, které odpovídá jejímu charakteru. Je potom pravdou, že ze Zprávy o uplatňování Územního plánu Držovice přímo nevyplývají žádné nové požadavky pro dotčenou plochu, toliko je zřejmá koncepce pro území navrhovatele. Podpůrná argumentace tímto dokumentem tak jistě nemůže způsobit nezákonnost OOP. Sám odpůrce i ve vyjádření k návrhu výslovně přiznává, že k zavedení regulace ho vedla snaha postavit zcela na jisto, že obdobné záměry, jako je ten navrhovatelův, nejsou v dotčené ploše přípustné. Na takovém postupu zdejší soud neshledává nic nezákonného. Nejedná se tedy o důvod nezákonnosti OOP.

IV. Shrnutí a náklady řízení

36. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je částečně důvodný. Ačkoli se navrhovatel domáhal zrušení i dalších částí územního plánu, soud shledal pochybení odpůrce pouze v části stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití (konkrétně v regulaci umístění reklamy); soud proto napadený územní plán podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil pouze v této části a ve zbytku návrh zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci úspěch pouze částečný, stejně jako odpůrce. Vzhledem k rozsahu vyhovění návrhu je procesní úspěch obou stran – s přihlédnutím k jeho obtížné kvantifikovatelnosti – přibližně shodný. Z tohoto důvodu soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.

Brno 4. 9. 2025

Petr Šebek v. r.
předseda senátu