



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

navrhovatelů: a) Mgr. A. J.  
b) Ing. T. J.

proti  
odpůrci: Obec Roudno, IČO 00296295  
sídlem Roudno 56, 792 01 Bruntál

ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Roudno, přijatého usnesením Zastupitelstva Obce Roudno č. 1/2024 ze dne 5. 12. 2024

takto:

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Návrhem doručeným krajskému soudu dne 27. 11. 2025 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) Zastupitelstva Obce Roudno, vydaného dne Shodu s prvopisem potvrzuje

5. 12. 2024 pod č. 1/2024, neboť jím bylo nezákonně zasaženo do jejich práv chráněných Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a to práva vlastnit majetek a práva na podnikání.

2. Ke skutkovému stavu navrhovatelé uvedli, že v r. 2009 zakoupili pozemek parc. č. X v k. ú. X (dále jen „Pozemek“). Již před koupí se informovali u tehdejšího starosty odpůrce na plány obce v lokalitě u vodní nádrže Slezská Harta. Starosta sdělil, že Pozemek se nachází v lokalitě, kterou má odpůrce v úmyslu zahrnout do ploch pro rekreaci a sport (k tomu předložil tehdejší znění návrhu nového územního plánu-dále jen „nový ÚP“ nebo „ÚP“) včetně grafické části, jenž měl být schválen cca do 2 let. Podle původního Územního plánu Roudno (dále jen „původní ÚP“) byl Pozemek z části zahrnut do ploch, které umožňovaly jeho částečnou zástavbu. Záměrem navrhovatelů bylo provozovat na Pozemku volnočasové aktivity pro mládež, a to vodní turistiku a vodní sporty, zejména výcvik v základních dovednostech na vodě, základních bezpečnostních pravidlech chování na vodě, dálkových plavbách lodí, pořádání závodů a soutěží na lodích, vedení dětí k ekologii a ochraně přírody v praxi. Na základě poskytnutých informací tehdejšího starosty se navrhovatelé rozhodli pro koupi Pozemku za tímto účelem. Přijetím nového ÚP však byl Pozemek v celém rozsahu začleněn do ploch Z – plochy zemědělské, v nichž provoz zamýšlené činnosti není možný (viz způsoby využití zemědělské plochy dle nového ÚP).

3. Navrhovatelé dále vymezili tyto návrhové body:

1)Navrhovatelé namítli, že u nich vzniklo legitimní očekávání v důsledku toho, že odpůrce podnikal konkrétní kroky, jimiž příslušnou lokalitu připravoval na přeměnu v rekreační či volnočasovou lokalitu, jako např. zařazení Pozemku navrhovatelů do ploch umožňujících umístění staveb pro rekreaci a sport v původním návrhu zadání nového ÚP z prosince 2013, který byl schválen zastupitelstvem obce dne 3. 3. 2014 a následně byl opětovně potvrzen zastupitelstvem dne 19. 12. 2016, dále zavedení elektrické přípojky na pozemky navrhovatelů v roce 2017, kolaudace novostavby rekreačního objektu na sousedícím pozemku parc. č. st. XA v roce 2022. Přijetí nového ÚP je proto nutno vnímat jako neočekávanou změnu směřování vývoje dané lokality. Odchýlením se od dosavadního směřování účelového využití dané lokality se podstatným způsobem snížila hodnota Pozemku navrhovatelů s ohledem na jeho faktickou nevyužitelnost.

2)Navrhovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 740/2006, z něhož plyne tzv. „algoritmus přezkumu opatření obecné povahy“. Podle navrhovatelů nový ÚP neobstojí zejména v rámci pátého kroku algoritmu, tj. při posouzení, zda nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovatelům) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační. Hodnocení proporcionality napadeného OOP představuje nedílnou součást soudního přezkumu, kdy není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace či libovůle. Podle navrhovatelů přesně tak napadený ÚP působí, neboť zásadním způsobem mění současnou podobu a charakter dané lokality a podstatně územně omezuje využití pozemku pro podnikatelské záměry, jejichž předmětem jsou volnočasové či rekreační aktivity poskytované veřejnosti. Odpůrce postupoval vůči navrhovatelům diskriminačně, když jejich pozemek nezahrnul do ploch O (občanská vybavenost), přestože

v blízkosti Pozemku dvě lokality tvořené plochami O vymezil, a to konkrétně plochu O 67, která je svou výměrou srovnatelná s Pozemkem navrhovatelů, a plochu O 50, která svou výměrou Pozemek navrhovatelů ještě násobně překračuje. Pozemek navrhovatelů by přitom na tyto již stávající plochy O přímo navazoval, a tedy je logicky doplňoval. Navrhovatelům tak není zřejmé, proč odpůrce jejich žádosti nevyhověl. Současně by Pozemek nenarušoval vymezené biokoridory či biocentra a splňoval by další z cílů nového ÚP, a sice vymístění rekreačních aktivit mimo HZÚ (viz str. 30 odůvodnění ÚP). Činnost, kterou mají navrhovatelé na Pozemku v plánu, je svou povahou činností krátkodobou, což je souladné se záměrem odpůrce vysloveným v ÚP (str. 30 odůvodnění ÚP-rekreace krátkodobá). ÚP počítá i s jinými činnostmi rekreace, které na svůj výkon kladou mnohem vyšší nároky, např. hromadné tábory (lokalita RH57). Zahrnutím Pozemku do ploch O by bylo podpořeno zvýšení podnikatelské aktivity na území obce, tvorba nových pracovních míst, zvýšení rekreačního potenciálu obce, zvýšení počtu volnočasových aktivit, jak je uvedeno na str. 56-60 odůvodnění ÚP. Ve srovnání s lokalitami O50 a O67 se pozemek navrhovatelů nachází ve stejné lokalitě, navazuje na již stávající plochy O, je vesměs stejné výměry, je tvořen půdou o stejné třídě ochrany ZPF, není zasažen investicemi do půdy (meliorační systém), nenarušil by hydrologické a odtokové poměry, nenarušil by obhospodařování zemědělských pozemků a navrhovatelé na něm chtějí provozovat podnikatelský záměr, který je v souladu s povoleným využitím ploch O. Z uvedeného plyne, že odpůrce k navrhovatelům přistupoval diskriminačně (viz rozsudky NSS sp. zn. 9 As 171/2080, sp. zn. 1 AOs 3/2012, sp. zn. 7 As 119/2017).

3)Dále navrhovatelé poukázali na nezbytnost kontinuity územního plánování, jejíž přetržení je nepřipustné, jestliže jím dojde k zásahu do práv osob vlastnit majetek a do jejich práva

na podnikání (srov. rozsudek NSS sp. zn. 9 As 171/2018 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 1/2013). Z odkazované judikatury plyne, že funkční určení ploch by mělo být změněno jen tehdy, je-li tato změna podložena dostatečně závažnými důvody opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné, přičemž ani o jeden z těchto případů se v dané věci nejedná. Krok odpůrce spočívající v přijetí nového ÚP je nutno vnímat jako přetržení kontinuity územního plánování, neboť příslušná lokalita byla dlouhodobě prezentována jako lokalita rekreační a volnočasová, k čemuž byly zjevně podnikány i příslušné kroky. Proto je k postupnému přetvoření této lokality nutno přistupovat stejně jako k situacím, kdy dochází ke změně funkčního určení ploch. Podle navrhovatelů neexistují objektivně žádné závažné důvody podepřené změnou okolností nebo původně nesprávným řešením územního plánu, pro které by bylo možno přistoupit k přijetí ÚP tak zásadním a nepřiměřeným způsobem. Pokud takové důvody existují, odpůrce je v odůvodnění ÚP neuvedl. Samovolný a neodůvodněný odklon od původní koncepce rozvoje je nepřezkoumatelný. Tvzení, že nabídka občanské vybavenosti je dostačující, je zavádějící, a to i přes v ÚP vymezené lokality O 50 a O 67 (srov. str. 25 odůvodnění ÚP), stejně jako, že ploch pro rozvoj rekreační funkce v území vodní nádrže je dostatek (srov. str. 36, 37, 39 odůvodnění ÚP). V odůvodnění ÚP odpůrce neuvedl, jakými konkrétními podmínkami tento rozvoj umožňuje či ulehčuje. Odůvodnění ÚP je nepřezkoumatelné.

4) Navrhovatelé považují důvody, pro které nebylo vyhověno jejich žádosti, za nepřezkoumatelné. Odpůrce v odůvodnění ÚP uvedl, že žádost navrhovatelů na zařazení Pozemku do ploch O nevyhověl z důvodu zamezení *nekontrolované suburbanizace, ochrany ZPF, zachování celistvosti sídla a nežádoucího zásahu do otevřené krajiny*. Navrhovatelé považují takto obecně vymezené důvody za nedostatečné a diskriminační. Zamezit nekontrolované suburbanizaci lze i nástroji, které apriori neznamenají jakoukoliv stavební činnost v příslušné ploše. Jedním z nich je např. podmínění pořízením územní studie, v jejímž rámci by byly stanoveny podmínky pro další zástavbu v daném území. Odpůrce tohoto nástroje využil ve vztahu k lokalitě O 50, která je od pozemku navrhovatelů vzdálená doslova pár metrů. Podmínkou pořízení územní studie by se současně mohlo právně ošetřit i zachování celistvosti sídla. Za nedůvodnou považují navrhovatelé také obavu odpůrce o potenciální nežádoucí zásahy do otevřené krajiny. Jednak i to by bylo možné ošetřit podmíněním pořízení územní studie. Na pozemku, který s jejich Pozemkem bezprostředně sousedí, se již nachází kampus včetně velké stavby o zastavěné ploše 541 m<sup>2</sup> a o výšce 9,55 m (areál „CAMPUS HELEN DORON“). Případné stavby, které by navrhovatelé na svém Pozemku realizovali, by takového rozsahu nedosahovaly. Součástí Campusu je nově i stavba loděnice na pozemku parc. č. XB. Na dalším pozemku parc. č. XC byla realizována stavba zděného rekreačního objektu. Pozemek, na kterém stavba stojí, byl změněn ze souvislého ve stupňovitý. Všechny tyto novostavby nebyly doposud zakresleny do katastrální mapy. Žalobci předložili jako přílohu žaloby fotodokumentaci zmiňovaných objektů. Na základě uvedeného navrhovatelé zdůraznili, že o otevřenou krajinu se fakticky ani nejedná. Daná lokalita je ve svahu v údolí u přehrady, pohledově je území chráněno z jihovýchodní až severní strany vlastním svahem, vzrostlou zelení a kopcem zvaným „Včelí les“. Předmětné území je vidět pouze ze severovýchodní a východní strany, a to buď z vodní hladiny přehrady nebo z protilehlého břehu nádrže ve vzdálenosti cca 0,5 km. Předmětná lokalita v žádném směru nebrání ve výhledu na dominanty krajiny Velký a Malý Roudný, k územnímu překryvu nedochází. S ohledem na uvedené není argumentace obavou nežádoucího zásahu do otevřené krajiny na místě. Také argument o ochraně ZPF považují navrhovatelé za účelový. Pozemek je zařazen do II. třídy ochrany ZPF, přičemž v případě spousty nově vymezených lokalit skutečnost, že tyto jsou zařazeny do stejné třídy ochrany ZPF, nepředstavovala pro odpůrce žádnou překážku. Například lokality: BI 31, BI 37, BI 39, BI 42, BI 43, BI 44, O 47, O 48, O 50, O 60, O 67, TV 26. Pozemek navrhovatelů má rozlohu toliko 0,3197 ha, což je v porovnání s celkovou výměrou výše uvedených lokalit zcela zanedbatelné. Výměra Pozemku je zanedbatelná také v porovnání s celkovou výměrou lokalit O 50 a O 67, u kterých zábor půdy zařazené do II. třídy ochrany ZPF nepředstavoval pro odpůrce žádný problém, byť se nachází v bezprostřední blízkosti Pozemku. Navrhovatelé zdůraznili, že stejně jako v případě výše uvedených lokalit, ani jejich Pozemek není zasažen investicemi do půdy, nijak by nenarušil hydrologické a odtokové poměry, ani obhospodařování zemědělských pozemků. Zařazení Pozemku do ploch O je ve veřejném zájmu odpůrce, jelikož podnikatelský záměr navrhovatelů by ztratil nabídku volnočasových aktivit na území odpůrce nejen pro obyvatelstvo obce, ale i pro turisty či další návštěvníky. Pro úplnost navrhovatelé uvedli, že přijetím ÚP došlo k záboru půdy spadající do vyšší, I. třídy ochrany ZPF v případě lokality DS 22 (viz odůvodnění ÚP str. 58). Argumentace odpůrce, kterou odůvodňuje nevyhovění žádosti navrhovatelů, je proto účelová, snaží se zakrýt diskriminační jednání a naplňuje znaky libovůle.

5) Navrhovatelé namítli vnitřní rozpornost argumentace odpůrce v odůvodnění ÚP, kde je opakovaně uváděno, že lokalita okolo přehrady skýtá velký potenciál pro rozvoj rekreačních aktivit. Současně se však uvádí, že v území není vhodné povolovat další rekreační objekty (str. 30 odůvodnění ÚP) a že za nevhodné aktivity se považují stavby občanského vybavení, rekreační bydlení, mobilní rekreační objekty, upravované pláže (odůvodnění ÚP, tamtéž). Odpůrce rozporuplně uvádí, že na březích nádrže jsou pro ochranu a rozvoj přírodních hodnot považovány za vhodné tyto aktivity: extenzivní sport a rekreace (rybářství, rekreační plavání, slunění, cykloturistika, pěší turistika a krátkodobá pobytová rekreace a s tím související vybavenost-pěší stezky nezpevněné, odpočívadla, přírodní pláže, bez dodatečných úprav - odůvodnění ÚP, tamtéž). Současně však odpůrce uvádí (str. 30 odůvodnění ÚP), že není vhodné vymezovat v blízkosti vodní nádrže nové plochy individuální rekreace nebo občanského vybavení a bydlení nad rámec již schválených. Argumentace odpůrce nedává smysl a odůvodnění ÚP je nepřezkoumatelné.

V poslední části návrhu (str. 15-18) navrhovatelé rekapitulovali svá dosavadní tvrzení a nové návrhové body již nevznegli.

4. Odpůrce ve vyjádření uvedl, že navrhovatelé zakoupili předmětný pozemek v r. 2009, kdy byl v platnosti původní ÚP z r. 2002, ve znění změn č. 1 a č. 2, kdy menší část Pozemku se nacházela v zastavitelném území, v ploše veřejné ochranné a izolační zeleně. Převážná část pozemku se nacházela v nezastavitelném území (volné krajinně), v zóně zemědělská krajina. Hlavním funkčním využitím zóny zemědělská krajina bylo podle původního ÚP zemědělské obhospodařování ploch s přípustným občanským vybavením sloužícím rekreaci a využívání volného času bez nároku na umístování budov (odpočívky pro cykloturisty, hřiště, střelnice, malé lyžařské vleky apod.). Nepřípustné bylo bydlení, individuální rekreace, občanské vybavení vyžadující výstavbu budov a výroba. Obec Roudno nezkoumá účel nákupu pozemků jednotlivých vlastníků, neboť jí to nepřísluší. Účelem se zabývá pouze v případě, že se jedná o prodej obecního pozemku, což tento případ nebyl.
5. Odpůrci je známo, že navrhovatelé pravidelně za účelem rodinné rekreace užívají stavby postavené na Pozemku bez stavebního povolení, a to i přes skutečnost, že znali funkční využití Pozemku podle původního ÚP. Navrhovatelé podali v r. 2016 žádost o dodatečné povolení dokončené stavby nazvané „Dvě samostatné maringotky“, která měla sloužit rodinné rekreaci a uskladnění vodáckých potřeb a potřeb pro údržbu pozemku bez napojení na inženýrské sítě. Žádost byla stavebním úřadem zamítnuta z důvodu nesouladu s ÚP a také pro nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny podle § 12 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Orgán ochrany přírody a krajiny dospěl k závěru, že dodatečným povolením by došlo k dlouhodobé nebo trvalé nežádoucí změně krajinného rázu, což je v rozporu ochranou dochovaných hodnot v území okolo Slezské Harty.

6. V r. 2019 navrhovatelé zažádali o povolení ke stavebnímu záměru „Roudno, zdroj vody na pozemkové parcele č. X v k.ú. X“, kdy se jednalo o umístění vrtané studny na Pozemku. Městským úřadem Bruntál (dále jen „MěÚ Bruntál“) jim bylo vydáno společné územní a stavební povolení k nakládání s vodami a krajský úřad rozhodnutím z r. 2020 záměr zamítl. V rámci podání odvolání odpůrce vrt zdokumentoval a z foto je patrné, že žalobce na Pozemku dokonce zavedl proud, i když původně tak při legalizaci neoprávněné zástavby být nemělo. Veškerou dokumentaci k vrtu přiložil odpůrce ke svému vyjádření.
7. Vzhledem k tomu, že v lokalitě, kde se nachází i Pozemek, se rozrůstají neoprávněné stavby, odpůrce tyto zmapoval a 23. 8. 2023 poslal žádost na MěÚ Bruntál, odbor výstavby a územního plánování k zahájení řízení o jejich odstranění. Z uvedeného plyne, že se nejedná o žádnou diskriminaci jednotlivců, ale o snahu odpůrce o komplexní ozdravení území od neoprávněných staveb, včetně staveb navrhovatelů. Tím se odpůrce ohradil také proti tvrzení navrhovatelů o vzniku legitimního očekávání. Konání odpůrce v dané věci je po celou dobu konzistentní.
8. Nový ÚP nabyl účinnosti dne 5. 12. 2024. V průběhu jeho zpracování a projednávání jednoznačně vyplynulo, že Pozemek nebude zahrnut do zastavitelných ploch, i když tato možnost byla v rámci návrhu ÚP posuzována a projednávána. Odpůrce se ohrazuje proti tvrzení navrhovatelů o diskriminačním jednání. V ÚP byly v dané lokalitě pro výstavbu vymezeny zastavitelné plochy, území se podstatně nezvětšilo ani nezmenšilo a vymezení ploch občanské vybavenosti je zcela dostačující, a to i s ohledem na to, že některé záměry nejsou již delší dobu naplněny. Obec měla při pořízení nového ÚP zákonnou možnost nezařadit tyto pozemky do nového ÚP, ale neučinila tak s ohledem na skutečnost, že ne vždy musí vlastník mít možnost v daném čase realizovat výstavbu a nechtěla nikomu znehodnotit investici, kterou měl v době koupě v souladu s platným ÚP. Nový ÚP citlivě, komplexně a v souladu s veřejnými zájmy na základě projednání s dotčenými orgány, veřejností a oprávněnými investory ve všech lokalitách skloubil vymezené zastavitelné plochy s plochami, které zachovávají původní luční biotypy. Odpůrce má zachovalý ojedinělý krajinný ráz a zastavitelnost vymezená novým ÚP je zcela v souladu s touto skutečností. Pozemek navrhovatelů nebyl v zastavitelném území původního ÚP a není ani v zastavitelném území nového ÚP. Pozemek zůstává plochou zemědělskou, tak jako okolní plochy, s výjimkou již vymezených a z části zastavěných zastavitelných ploch. Z těchto důvodů nedošlo ke znehodnocení Pozemku, neboť byl a je nezastavitelný. Stavby realizované na pozemcích parc. č. XB, XC a XD (viz fotodokumentace navrhovatelů) byly povoleny ještě před nabytím účinnosti nového ÚP a byly realizovány na pozemcích, které byly původním ÚP určeny k realizaci občanské vybavenosti, a které jsou vymezeny jako přípustné také v novém ÚP. Pokud jde o školu Angličtina pro děti Helen Doron, odpůrce předložil statistiku poskytnutou vedením školy od r. 2020 do r. 2025, z níž vyplývá, že škola funguje v rámci občanské vybavenosti, a nikoliv pro individuální rekreaci.
9. Odpůrce se v současnosti potýká s velkým nárůstem turistické aktivity ve svém katastru, což ztěžuje běžný život občanů a není proto žádoucí rozšiřovat další volnočasové aktivity a rekreační potenciál území. Vznik nových pracovních míst nemá opodstatnění, protože čas Shodu s prvopisem potvrzuje

ukázal, že o ně místní nemají zájem. Jedná se totiž o krátkodobá, sezónně omezená pracovní místa, která nepřinášejí žádnou pracovní stabilitu.

10. Podle odpůrce navrhovatelé nebyli ve svých právech nikterak poškozeni, Pozemek jim nebyl znehodnocen a nemohlo dojít ani ke zmaření investičního záměru, protože Pozemek v době jeho koupě nebyl zastavitelný. Vedení obce dlouhodobě zastává názor nerozšiřovat plochy občanské vybavenosti v dané lokalitě a tato skutečnost byla žalobci velmi dobře známa z několika jednání na obecním úřadě za přítomnosti svědků, která byla vždy vyvolána na žádost navrhovatelů a nepřinesla nic konstruktivního. Závěrem odpůrce zdůraznil, že vedení obce se již po čtyři volební období nezměnilo, a proto nesouhlasí s tím, že by byl ÚP měněn podle toho, „kdo je na radnici“. Na základě uvedeného odpůrce vyjádřil nesouhlas s návrhem.
11. Navrhovatelé v replice doručené krajskému soudu dne 21. 1. 2026 nesouhlasili s tvrzením odpůrce o dlouhodobém stanovisku ohledně nerozšiřování ploch občanské vybavenosti v dané lokalitě. Odpůrce se zařazením Pozemku do příslušných ploch počítal, o čemž byli navrhovatelé ujišťováni i ze strany dřívější politické reprezentace odpůrce. Navrhovatelé zopakovali tvrzení týkající se jejich rozhodnutí v r. 2009 koupit pozemek, uvedená již v návrhu.
12. Dále navrhovatelé namítli, že odpůrce svá tvrzení o nárůstu turistické aktivity v poslední době nijak neprokázal. Pozemek navrhovatelů se nachází cca 1 km od prvních obydlí na území odpůrce, takže podnikatelská činnost navrhovatelů se nemůže jakýmkoliv způsobem dotknout běžného života obyvatel odpůrce. Nárůst turistické aktivity musí podnikatelé působící na území odpůrce pouze kvitovat.
13. Tvrzení odpůrce o návrhu na dodatečné stavební povolení a zavedení elektřiny týkající se Pozemku s věcí vůbec nesouvisí a je nepravdivé. Navrhovatelé zdůraznili, že jakékoliv snahy o konstruktivní diskusi byly vždy zmařeny ze strany starostky odpůrce. Navrhovatelé setrvali na svých návrhových tvrzeních.
14. Krajský soud v souladu s ust. § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu a v mezích návrhových důvodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy – Územní plán obce Roudno.
15. Podle ust. § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech.
16. Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.
17. Zákonnost opatření obecné povahy soud zkoumá jednak z hledisek kompetenčních a procesních a jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatelů (viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005 č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje

1 Ao 1/2005-98, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 740/2006 a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116).

18. Ze spisového materiálu předloženého odpůrcem krajský soud zjistil, že zastupitelstvo obce schválilo pořízení nového ÚP na svém zasedání dne 6. 5. 2013 a v prosinci 2013 byl zhotoven návrh zadání ÚP, jenž byl vystaven k veřejnému nahlédnutí na Obecním úřadě v Roudně, na Městském úřadě v Bruntále a na internetových stránkách obou těchto úřadů v době od 13. 1. 2014 do 14. 2. 2014. Zastupitelstvo Obce Roudno upravené zadání ÚP schválilo na svém zasedání dne 3. 3. 2014. Další proces pořizování ÚP byl časově ovlivněn přijetím vládních proticovidových opatření. Podklady pro vytvoření nového ÚP byly průběžně doplňovány a aktualizovány i v té době. Následně po obdržení aktualizované podoby návrhu ÚP včetně vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 13. 6. 2022 zahájení veřejného projednání návrhu. Návrh ÚP byl vystaven k veřejnému nahlédnutí v době od 14. 6. 2022 do 27. 7. 2022 na úřední desce Městského úřadu Bruntál i úřední desce Obce Roudno, jakož i na internetových stránkách obou těchto subjektů. Veřejné projednání návrhu se konalo dne 20. 7. 2022. Na základě doručených stanovisek, připomínek a námitek a také doplňujících informací byly zpracovány pokyny pro úpravu ÚP. Po obdržení upraveného návrhu bylo oznámeno zahájení opakovaného veřejného projednání návrhu a upravený návrh byl vystaven k veřejnému nahlédnutí v době od 19. 12. 2023 do 7. 2. 2024. Opakované veřejné jednání o návrhu se konalo dne 31. 1. 2024. Následně byly vypořádány námitky a připomínky a ÚP byl uveden v soulad s aktuálním znění nadřazené dokumentace (aktualizace č. 8a a č. 8b ZÚR). Návrh byl předložen zastupitelstvu obce k vydání. Konečné znění ÚP bylo schváleno zastupitelstvem obce usnesením č. 1/2024 dne 5. 12. 2024.
19. V prvním návrhovém bodě navrhovatelé v návaznosti na vylíčení skutkových okolností souvisejících s koupí pozemku namítli, že vydáním ÚP, konkrétně nezahrnutím jejich Pozemku do ploch občanské vybavenosti určených k rekreaci, bylo porušeno jejich legitimní očekávání.
20. Krajský soud při posouzení tohoto návrhového bodu vycházel z ustálené judikatury NSS vztahující se k otázce legitimního očekávání. Je třeba vyzdvihnout, že územní plánování je dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů a vyhovění jednomu typu zájmů obvykle vede k poruše ve vztahu k zájmu jinému. Z existence dřívějšího ÚP či řešení navrhovaných v raných fázích územního plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2029 č. j. 6 Ao 3/2009-76). Dále je rovněž třeba zdůraznit, že nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008 č. j. 2 Ao 1/2008-51).
21. Odkazovaná judikatura pro nyní posuzovanou věc znamená, že informace, které navrhovatelé v r. 2009 získali k záměru odpůrce s oblastí, v níž se nachází Pozemek, ani skutečnost, že



v původním zadání návrhu ÚP schváleném zastupitelstvem obce dne 3. 3. 2014 Pozemek figuroval jako navrhovaná plocha pro účely občanské vybavenosti, nemohly u navrhovatelů vyvolat legitimní očekávání o budoucí realizaci jejich vlastnického práva k Pozemku v rámci ÚP, neboť se jednalo o raná stádia přípravy ÚP, která s sebou logicky nesou potenciál možné či dokonce do určité míry pravděpodobné změny. V době vzniku vlastnického práva navrhovatelů k Pozemku byl tento v předchozím ÚP veden jako nezastavitelný a navrhovatelé nedisponovali žádným pravomocným územním či obdobným rozhodnutím (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 2. 02022 č. j. 5 As 300/2020-81). Navrhovatelé proto nemohli legitimně očekávat, že Pozemek bude v budoucnu zařazen do zastavitelné plochy obce. Návrhový bod neshledal krajský soud důvodným.

22. V druhém návrhovém bodě navrhovatelé namítli porušení principu proporcionality a diskriminační postup vůči jejich podnikatelské vizi. Navrhovatelé argumentovali především tím, že přijatý ÚP zásadním způsobem mění současnou podobu a charakter dané lokality a územně omezuje využití Pozemku pro podnikatelské záměry. Poukázali na blízkost ploch O67 a O50, o nichž bylo rozhodnuto odlišně, přestože jsou srovnatelné s Pozemkem a ten na ně bezprostředně navazuje.
23. Krajský soud tvrzené porušení zásady proporcionality neshledal primárně proto, že plochy O67 a O50 nebyly novým ÚP vymezeny jako plochy občanské vybavenosti nově, ale byly převzaty z předchozího ÚP z r. 2002, v němž již tento charakter měly. Pozemek navrhovatelů byl v předchozím ÚP veden v převážné části jako zemědělská krajina (nezastavitelné území) a v menší míře pak v ploše veřejné ochranné a izolační zeleně, částečně zastavitelné. Jeho současné zařazení do plochy zemědělské tak nepředstavuje oproti předchozímu zařazení zásadní rozdíl. Ostatně to navrhovatelé ani nenamítají, když nebrojí proti samotné změně v určení Pozemku, ale proti tomu, že Pozemek nebyl zahrnut do ploch občanské vybavenosti, což souvisí s jejich vizí podnikatelského záměru. Navrhovatelé se tedy domáhají porovnání neporovnatelného, neboť za situace, kdy plochy O67 a O50 byly plochami občanské vybavenosti již v předchozím ÚP, není dán prostor pro posuzování proporcionality tohoto jejich zařazení s Pozemkem navrhovatelů.
24. To, že Pozemek přímo navazuje na plochu O67 a mohl by tedy obě stávající plochy občanské vybavenosti logicky doplňovat (rozšiřovat), považuje krajský soud za tvrzení zavádějící. Odpůrce v odůvodnění ÚP opakovaně konstatoval, že nemá zájem na rozšiřování rekreačních ploch v oblasti přiléhající k vodní nádrži Slezská Harta a uvedl i konkrétní důvody, pro které k tomuto závěru dospěl (viz str. 30 odůvodnění ÚP). Krajský soud v této souvislosti poukazuje na to, že stanovení funkčního využití území obce spadá do pravomocí obecní samosprávy, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze omezeně. Nevymezování dalších ploch určených ke konkrétnímu účelu (zde plochy občanské vybavenosti) nad ty již stávající je legitimním právem obce v rámci pořizování ÚP. Stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce (srov. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, dále rozsudky NSS sp. zn. 1 Ao 1/2006-74, sp. zn. 2 Ao 1/2008, sp. zn. 5 As

290/2018). Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. 1661/11 či sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Ani okruh námitek druhého návrhového bodu krajský soud důvodným neshledal.

25. Ve 3) návrhovém bodě navrhovatelé poukázali na kontinuitu územního plánování a judikaturu správních soudů s tím spojenou, když mají za to, že povinnost kontinuity územního plánování byla v tomto konkrétním případě porušena, neboť daná lokalita byla dlouhodobě prezentována jako rekreační a volnočasová, k čemuž byly podnikány i konkrétní kroky.
26. Krajský soud názor navrhovatelů nesdílí. Pozemek navrhovatelů nebyl dlouhodobě prezentován jako rekreační a volnočasový, jediné v rovině vize budoucího záměru obce, která se však v procesu přijímání ÚP změnila. Jak krajský soud uvedl již v rámci vypořádání 1) návrhového bodu, rané fáze územního plánování nemají potenciál vyvolat legitimní očekávání vlastníků pozemků. Proto přeneseno do roviny kontinuity územního plánování, rané fáze procesu přijímání ÚP nemohou představovat pevný bod, od něž by bylo možné odvíjet kontinuitu územního plánování. Daná lokalita nebyla novým ÚP přetvořena, jak nepřiléhavě tvrdí navrhovatelé, ale zůstala v porovnání s předchozím ÚP v nezměněném stavu. Odpůrce za této situace nebyl povinen obsáhle zdůvodňovat, z jakých důvodů již existující rekreační lokalitu u vodní nádrže Slezská Harta nerozšíří o Pozemek navrhovatelů, což platí i pro faktický odklon od původního konceptu (zadání) návrhu ÚP přijatého na samém počátku procesu tvorby nového ÚP. Jak již soud vyslovil výše, je plným právem obce jako samosprávného celku stanovit funkční využití území, přičemž je obec v tomto počínání limitována toliko splněním zásad a cílů územního plánování, a nikoliv subjektivními potřebami vlastníků nemovitostí. Také třetí návrhový bod proto soud důvodným neshledal.
27. Ve 4) návrhovém bodě navrhovatelé brojili proti důvodům, pro které nebylo vyhověno jejich žádosti o zařazení Pozemku jako plochy občanské vybavenosti, tj. *zamezení nekontrolované suburbanizace, ochrana ZPF, zachování celistvosti sídla a nežádoucí zásah do otevřené krajiny* a považují je za nepřezkoumatelné. Ke každému z těchto důvodů navrhovatelé snesli obsáhlou protiargumentaci (str. 11-14 návrhu).
28. Obsahem spisové dokumentace má krajský soud za prokázané, že navrhovatelé se proti tomuto odůvodnění závěru, že Pozemek nebude začleněn do ploch občanské vybavenosti určených pro rekreaci, vymezili již v námitce podané v rámci prvního veřejného projednání ÚP dne 26. 7. 2022, kterou pak v totožném znění uplatnili také jako námitku v rámci opakovaného veřejného projednání ÚP dne 5. 2. 2024.
29. Krajský soud při posouzení důvodů, pro které nebylo navrhovatelům vyhověno v jejich požadavku na zařazení Pozemku do ploch občanské vybavenosti, vycházel nejen z odůvodnění ÚP, ale především z vypořádání námitek navrhovatelů, byť navrhovatelé v návrhu nezmnili, že námitku podali.

30. Odpůrce (resp. pořizovatel) ve vypořádání navrhovatelí uplatněné námitky argumentoval z pohledu otázky proporcionality přijatého řešení zcela konkrétně, kdy předně poukázal na skutečnost, že zastavitelné plochy O50 a O62 (nyní O67) určené pro občanskou vybavenost byly převážně převzaty ze stávajícího ÚP z r. 2002, ve znění pozdějších změn, takže jde o plochy vymezené k tomuto účelu již od r. 2002, které přitom nejsou doposud z převážné části využity. Oproti tomu Pozemek navrhovatelů je novým požadavkem, který nebyl v předchozím ÚP obsažen a který méně odpovídá současným hlavním zásadám celkové koncepce rozvoje obce deklarovaným v ÚP. V této souvislosti lze dle soudu poukázat např. na str. 17, 25, 30 odůvodnění ÚP, kde jsou vyjeveny hlavní důvody přijatého řešení a z nichž je seznatelné také to, že odpůrce nepovažuje za přínosné další rozšiřování rekreačních ploch v oblasti vodní nádrže Slezská Harta, přičemž uvádí konkrétní racionální důvody tohoto závěru (zejm. str. 30 odůvodnění ÚP). Ve vypořádání námítky navrhovatelů je dále poukázáno na stanovisko Povodí Odry (ze dne 23. 1. 2023-*pozn. soudu*), jež ze svého postavení dotčeného orgánu pro oblast vodního hospodářství zdůraznilo veřejný zájem spočívající v hlavním účelu vodní nádrže Slezská Harta, jímž je vodárenské využití v rámci vodohospodářské soustavy Povodí Odry, zajišťující dostatek vody v potřebné kvalitě pro úpravnu vody v Podhradí a pro Ostravský oblastní vodovod. Rovněž byla akcentována existence ochranného pásma II. stupně.
31. Dále odpůrce ve vypořádání námítky navrhovatelů poukázal na vyjádření orgánu ZPF ze dne 15. 3. 2023 a rovněž na stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 30. 3. 2023. Dle tohoto stanoviska představují soukromé rekreační aktivity na březích Slezské Harty jeden z hlavních problémů přilehlé oblasti a představují narušení historického prostorového uspořádání venkovského osídlení především rozvojem staveb a zařízení pro rekreaci a umísťováním záměrů, jejichž prostorové parametry (plošné, výškové) narušují významné znaky krajiny. Orgán ochrany přírody a krajiny spatřuje jako vhodné sporty a rekreaci v oblasti takové druhy, které by nepředstavovaly zásahy do krajiny, pokud jde o související vybavenost, kdy jsou preferovány pěší stezky nezpevněné, bez osvětlení, odpočívadla s odpadkovými koši, přírodní pláže bez dodatečných úprav. Naopak za nevhodné označil stavby občanského vybavení, rekreační bydlení, mobilní rekreační objekty, upravované pláže, oplocování pozemků a výsadby nepůvodních dřevin na březích vodní nádrže. Jako důležité pak pro ochranu a rozvoj hodnot krajiny označil stanovení limitů pro rekreační zástavbu s ohledem na zachování přírodních hodnot břehů nádrže.
32. Z textu tohoto odkazovaného stanoviska orgánu ochrany životního prostředí ze dne 30. 3. 2023 č. j. MUBR/25688-23/mič, jež je součástí předložené dokumentace odpůrce, pak krajský soud zjistil, že tento dotčený orgán nedoporučil změnu využití posuzovaných pozemků (mezi nimi i Pozemku navrhovatelů) na sport a rekreaci.
33. Krajský soud shrnuje, že jelikož ze stanoviska orgánu ochrany životního prostředí vyplývá jednoznačný, racionálně a logicky odůvodněný negativní postoj k zahrnutí Pozemku do ploch občanské vybavenosti zaměřených na rekreaci, je nadbytečné posuzovat další stanoviska, jakož i požadovat po odpůrci obsáhlejší odůvodnění přijatého řešení. Krajský

soud má odůvodnění závěru, že Pozemek nebude zahrnut do ploch určených pro rekreaci a sport, za dostatečné a přezkoumatelné. Předestřené důvody jsou dle soudu zásadního významu a učiněný závěr jimi lze obhájit bez dalšího. Soud proto shledal nadbytečným zabývat se další argumentací navrhovatelů. Ani tento návrhový bod neshledal soud důvodným.

34. V posledním návrhovém bodě navrhovatelé namítli vnitřní rozpornost argumentace odpůrce v odůvodnění ÚP, přičemž podrobně rozebrali jednotlivé pasáže str. 30 odůvodnění ÚP.

35. Krajský soud odkazovanou část odůvodnění ÚP nepovažuje za vnitřně rozpornou ani za nepřezkoumatelnou. Naopak má za to, že její text jednak logicky navazuje na základní zásady koncepce rozvoje obce vyjádřené v předchozí části odůvodnění ÚP, jednak představuje komplexní a ucelené vyhodnocení otázky existence ploch občanské vybavenosti na březích vodní nádrže. Je zde jednoznačně vymezeno, co je považováno za žádoucí aktivity včetně s nimi spojených potenciálních zásahů do přírody a krajiny, a co naopak nikoliv, a proč. Na základě již výše v tomto rozsudku uvedeného (odst. 31, 32) lze seznat, že odpůrce v odkazované části odůvodnění ÚP (str. 30) vycházel ze stanoviska orgánu ochrany životního prostředí ze dne 30. 3. 2023 a jeho požadavky týkající se ochrany pobřeží vodní nádrže a okolní krajiny promítl právě do tohoto textu odůvodnění ÚP. V odkazované části odůvodnění ÚP soud neshledal ani rozpor s opakujícím se tvrzením (např. str. 6-8 odůvodnění ÚP), že lokalita kolem vodní nádrže skýtá velký potenciál pro rozvoj rekreačních aktivit, když vnímá opodstatněnou potřebu a zákonné právo odpůrce tyto aktivity korigovat. Odůvodnění ÚP na str. 30 představuje právě onu nezbytnou korekci. Ani poslední návrhový důvod neshledal soud opodstatněným.

36. Závěrem krajský soud pro úplnost uvádí, že odůvodnění ÚP a dokumentaci pro jeho přijetí předloženou odpůrcem považuje za dostačující podklady pro provedení soudního přezkumu. Neshledal proto důvody k provedení důkazů navržených účastníky řízení. Navrhovatelé k důkazu navrhli grafickou část připravovaného ÚP ve verzi z r. 2009 a fotodokumentaci stávajících staveb na břehu vodní nádrže Slezská Harta. Soud tyto důkazy shledal nadbytečnými. Jak soud již výše vysvětlil, dokumentace raného stádia tvorby ÚP nemá charakter relevantních podkladů a existující stavby na sousedních pozemcích byly povoleny a realizovány za účinnosti předchozího ÚP, nemohou proto být měřítkem proporcionality ve vztahu k Pozemku navrhovatelů. Soud rovněž neshledal důvod k provedení důkazu dokumentací předloženou odpůrcem vztahující se k stavebním a dalším aktivitám navrhovatelů na jejich Pozemku, neboť ty s předmětem soudního přezkumu, jímž je nový ÚP, nijak nesouvisí.

37. Na závěr krajský soud zdůrazňuje, že ke zrušení územně plánovací dokumentace může soud přistoupit pouze, pokud dovodí závažnou nezákonnost spočívající v porušení kogentních procesních a hmotně právních norem, chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (blíže rozsudek NSS

sp. zn. 6 AOs 3/2013). Na základě výše uvedeného vypořádání návrhových tvrzení krajský soud uzavírá, že k takovým závěrům v posuzované věci nedospěl.

38. Na základě výše uvedené argumentace neshledal krajský soud důvody pro vyhovění návrhu,  
a proto jej v souladu s ust. § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.
39. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému odpůrci dle soudního spisu nevznikly v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

#### **Poučení:**

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

Ostrava dne 19. března 2026

JUDr. Monika Javorová  
předsedkyně senátu