



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše v právní věci

navrhovatele: **DOLÁK Transport s.r.o.**, IČO 269 52 157
sídlem Za Drahou 4372/3, Prostějov 796 01
zastoupen Mgr. Ing. Annou Francovou, advokátkou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
odpůrkyni: **obec Držovice**
sídlem SNP 71/37, Držovice 796 07
zastoupené Mgr. Lucií Knoll, advokátkou
sídlem Helceletova 235/9, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 6. 1. 2025, č. 1/2025
Změna č. 1 Územního plánu Držovice, v rozsahu částí textových i grafických, jimiž
odpůrkyně a) stanovila podmínku předchozího zpracování územní studie US.04 pro plochy
Z.14a, Z.14b, Z.14c, Z.15 a Z.17 pro rozhodování v dotčeném území, b) podmínila
zastavitelnost plochy Z.15 předchozí zastavitelností plochy Z.14a, Z.14b, Z.14c a Z.17, a
podmínila předchozí zastavitelnost plochy Z.14a předchozí zastavitelností ploch Z.14b,
Z.14c a Z.17 a c) stanovila požadavek na minimální šíři veřejných prostranství v délce 13 m
v plochách Z.14a a Z.15,

takto:

- I. Opatření obecné povahy odpůrkyně ze dne 6. 1. 2025, č. 1/2025 Změna č. 1 Územního plánu Držovice, v textové části, v kapitole I, bodu .4, **se zrušuje** ve vztahu k bodu .1, části US.04 – Z.14a, Z.14b, Z.14c, Z.15 a Z.17 ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbývajícím rozsahu **se návrh zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

V návrhu se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – Změny územního plánu Držovice ze dne 6. 1. 2025, č. 1/2025 (dále „Změna č. 1 ÚP“). Námitky soustřeďuje především na nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva, kterého se měla odpůrkyně dopustit tím, že nově ve vztahu k pozemku navrhovatele stanovila požadavek vypracování územní studie, etapizaci a minimální šířku pozemních komunikací.

II. Obsah návrhu

1. Navrhovatel konkrétně požaduje, aby soud zrušil Změnu č. 1 ÚP v části textové i grafické, v nichž došlo ke stanovení a) podmínky předchozího zpracování územní studie US.04 pro plochy Z.14a, Z.14b, Z.14c, Z.15 a Z.17 pro rozhodování v dotčeném území, b) podmíněnosti zastavitelnosti plochy Z.15 předchozí zastavitelností plochy Z.14a, Z.14b, Z.14c a Z.17, a podmíněnosti předchozí zastavitelnosti plochy Z.14a předchozí zastavitelností ploch Z.14b, Z.14c a Z.17 a c) požadavku na minimální šíři veřejných prostranství v rozsahu 13 m v plochách Z.14a a Z.15.
2. Navrhovatel nejprve shrnul skutkový stav a uvedl, že má ve svém vlastnictví pozemek parc. č. 627 v k. ú. Držovice na Moravě, a již 8 let plánuje projekt spočívající ve vybudování technické infrastruktury a pozemní komunikace pro několik desítek rodinných domů (dále „Záměr“). Navrhovatel popsal, že před Změnou č. 1 ÚP vymezoval původní územní plán jeho pozemek jako plochu 14-SO a 15-SO návrhovou zastavitelnou plochu smíšenou obytnou, plochu 22-U jako plochu pro dopravní obsluhu a plochu 25-Z jako plochu sídelní zeleně. Po schválení změny č. 1 ÚP navrhoval nemůže Záměr realizovat v původní podobě. Změna územního plánu je podle navrhovatele nepřezkoumatelná a nezákonná.
3. Podle struktury návrhu lze shrnout argumentaci navrhovatele do několika okruhů. Nejprve namítal, že podle původního územního plánu měla být pro plochy 14-SO, 15-SO, 22-U a rovněž 23-U pořízena **územní studie** coby podmínka pro rozhodování s lhůtou pro vypracování do 31. 12. 2018. Změnou č. 1 ÚP se však stanovila další navazující lhůta opět v délce 8 let, v důsledku čehož nelze v plochách Z.14a, Z.14b, Z.14c, Z.15 a Z.17 do doby pořízení územní studie umístit žádnou stavbu, tedy ani část Záměru navrhovatele. Navrhovatel namítá, že lhůta v délce 8 let je pro daný případ nepřiměřená. Odpůrce měl přitom dostatek času na to, aby územní studii pořídil.
4. **K délce lhůty** navrhovatel zdůraznil, že musí respektovat ústavní limity zásahů do vlastnického práva, stanovené v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a rozvinuté judikaturou správních soudů – tedy že zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu [k tomu navrhovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) – rozsudek ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103]. Z odůvodnění Změny č. 1 ÚP není vůbec zřejmé, jak

odpůrce zdůvodnil požadavek na zvolení co nejšetrnějšího způsobu na zásah do vlastnických práv. Kromě nepřiměřenosti délky lhůty pro pořízení územní studie se odpůrce nevypořádal s námitkou, z jakého důvodu není možné dosáhnout podrobnější regulace změn v podobě **regulačního plánu**, u kterého by odpadla čekací doba 8 let.

5. Navrhovatel má též za to, že pořízení územní studie je nadbytečné, když Změna č. 1 ÚP stanovuje **etapizaci**, v důsledku které je zástavba plochy Z.14a podmíněna předchozí realizací ploch Z.14b, Z.14c a Z.17 a dále realizací rekonstrukce ulic Jaroslava Ježka, Jaroslava Haška, Dr. Mičoly a Sebastiniho, přičemž datem realizace je pro účely územního plánu datum kolaudace stavby. Napojení struktury zástavby tak bude závislé na faktické realizaci parku a pozemních komunikací, a to dříve, než bude možné plochy Z.14a a Z.15 využít k umístění Záměru. Obdobným způsobem bylo podmíněno i využití plochy Z.15, a to konkrétně tak, že využití plochy Z.15 je podmíněno realizací plochy Z.14a, Z.14b, Z.14c a Z.17 a dále rekonstrukcí ulic popsanou výše.
6. Odůvodnění etapizace považuje navrhovatel za nedostatečné. Z odůvodnění Změny č. 1 ÚP není navrhovateli jakkoliv zřejmé, proč nelze plochu Z.15 zastavět spolu s plochou Z.14a, tedy proč je realizace staveb v ploše Z.15 podmíněno předchozím využitím plochy Z.14a. Navrhovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-85, ze kterého dovozuje, že etapizace výstavby je důležitou součástí územního plánování, která umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby. V nyní řešeném případě však žádné rozložení výstavby v dotčeném území, tedy zabránění „překotné výstavby“ nutné není, nejen proto, že podmínky využití území zahrnují konkrétní požadavky na dopravní obslužnost a vedení pozemních komunikací, ale též proto, že před zahájením výstavby bude ve shodě s požadavky obsaženými ve Změně č. 1 ÚP zpracována územní studie US.04, která prověří možné problémy spojené s využitím území, a to jak dopravní obslužnost, tak řešení zástavby jako takové. Etapizace by teoreticky mohla dávat smysl (a být chápána jako menší zásah do vlastnického práva navrhovatele), pokud by pro stejnou lokalitu nebylo vyžadováno pořízení územní studie. Tak tomu ovšem není.
7. S ohledem na zcela nedostatečné zdůvodnění ve vztahu k ploše Z.14a a téměř absentující zdůvodnění ve vztahu k ploše Z.15 shledává navrhovatel stanovení etapizace jako nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva. Nadto poukázal na skutečnost, že požadavek etapizace je stanoven zásadně jen u těchto ploch (pokud navrhovatel nebere v potaz plochu Z.09), přestože například realizace zástavby v ploše Z.06 s obdobnou rozlohou jako mají plochy Z.14a a Z.15 předchozí realizací zástavby v ploše Z.1.01 podmíněna není.
8. V rámci Změny č. 1 ÚP byl nově oproti původnímu návrhu Změny č. 1 ÚP stanoven požadavek na **minimální šířku nových veřejných prostranství**. Tento požadavek redukuje možné využití jeho pozemku. Pořizovatel nijak nezohlednil námitku navrhovatele, z jakého důvodu mají být veřejná prostranství široká minimálně 13 m, když tento požadavek nesplňují ani jiná nově budovaná veřejná prostranství v jiných zastavitelných plochách dle Změny č. 1 ÚP. Parkování má být navíc řešeno odstavnými stáními a garážemi.
9. Navrhovatel dále poukázal na to, že opatření obecné povahy musí splňovat požadavek **proporcionality** vůči dotčeným osobám. To však Změna č. 1 ÚP nerespektuje, neboť pomíjí vlastnické právo navrhovatele a jeho legitimní očekávání založené na respektu ke kontinuitě územního plánování (viz rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85). Navrhovatel přitom nabyl očekávání, že bude moci realizovat v budoucnu Záměr. Změna regulativů v průběhu času musí být proto řádně odůvodněna (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j.

9 As 171/2018-50, ze kterého navrhovatel dovozuje, že nová dokumentace by měla navazovat na stávající; blíže navrhovatel odkazoval na další rozsudky správních soudů a uvedl, že pokud není respektována kontinuita územního plánování, správní soudy určité části územního plánu ruší). Navíc musí změna územního plánu omezovat práva dotčených osob co nejšetrněji, být opřena o zákonné cíle a důvody, v nezbytně nutné míře, způsobem vedoucím k zamýšlenému cíli a nediskriminačním způsobem. Změna č. 1 ÚP přitom stanoví neproporcionálně přísné podmínky funkčního využití dotčeného pozemku, a to za situace, kdy navrhovatel dlouhodobě o realizaci Záměru usiluje.

III. Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně nesouhlasí se skutečnostmi uvedenými v návrhu a je přesvědčena, že napadené opatření obecné povahy je plně přezkoumatelné, není svévolné, veškeré změny byly opakovaně vysvětleny. Nadto proces přijetí Změny č. 1 ÚP byl již podroben přezkumu ze strany Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odbor strategického rozvoje kraje, oddělení územního plánování, který vydal sdělení ze dne 10. 2. 2025, č.j. KUOK 20256/2025, že ve věci opatření obecné povahy Změny č. 1 ÚP neshledal důvody, k zahájení přezkumného řízení. Totéž konstatoval Krajský úřad Olomouckého kraje opětovně i ve svém sdělení č. j. KUOK 25760/2026 ze dne 26. 2. 2026.
11. Dle přesvědčení odpůrkyně Změna č. 1 ÚP vychází v maximálním možném rozsahu z dříve platného územního plánu, současně však zohledňuje změny právních předpisů, stanoviska dotčených orgánů a aktuální potřeby racionálního a udržitelného využití území včetně ochrany zeleně a zemědělského půdního fondu (ZPF).
12. V rámci pořizování Změny č. 1 ÚP bylo učiněno maximum pro zachování kontinuity s předchozí územně plánovací dokumentací; přijaté změny však reflektují objektivní kolize veřejných zájmů prokázané stanovisky dotčených orgánů. Konkrétně lze zmínit, že Krajská hygienická stanice vyslovila souhlas se Změnou č. 1 ÚP za podmínky dodržení NV č. 272/2011 Sb. (hluk a vibrace), což vyžaduje zklidněné uliční profily se zelení a chodníky. Dále Povodí Moravy stanovilo konkrétní vodohospodářské podmínky pro plochy v rozlivu Q100 a Ředitelství silnic a dálnic upozornilo na koridor homogenizace D46 a přestavbu MÚK Držovice, přičemž požadovalo zachování rozsahu plochy Z.34 a minimalizaci nových obytných ploch v ochranném pásmu dálnice. Koncepce Změny č. 1 ÚP proto stojí na respektu k urbanistické koncepci sídla, ochraně krajinného rázu a šetrném hospodaření s územím. Změna č. 1 ÚP redukuje původní rozvojové ambice, nikoli však bez náhrady – zavádí kvalitativní podmínky (veřejná prostranství, zklidněná doprava, zeleně), které činí rozvoj dlouhodobě udržitelným.
13. Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Z pořízení změny jako celku je zcela patrné, jaké potřeby byly do opatření obecné povahy zapracovány. Odpůrkyně setrvává na tom, že jakkoli je proces územního plánování založen na principu kontinuity, uplatňuje se též princip dynamiky, jenž umožňuje reagovat na aktuální potřeby a podmínky území. Vlastníci pozemků proto nemají právo na zachování dosavadního způsobu využití (viz např. rozsudek NSS č. j. 7 As 175/2024-40 ze dne 19. 12. 2024).
14. Změna č. 1 ÚP byla pořízena v návaznosti na dokument Zpráva o uplatňování územního plánu Držovice v uplynulém období do roku 2020 z prosince 2021, při vědomí všech

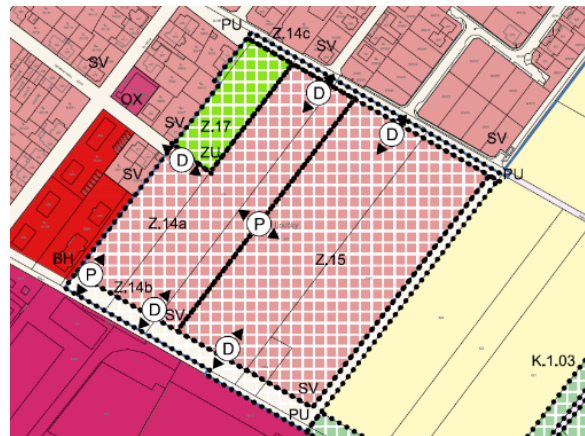
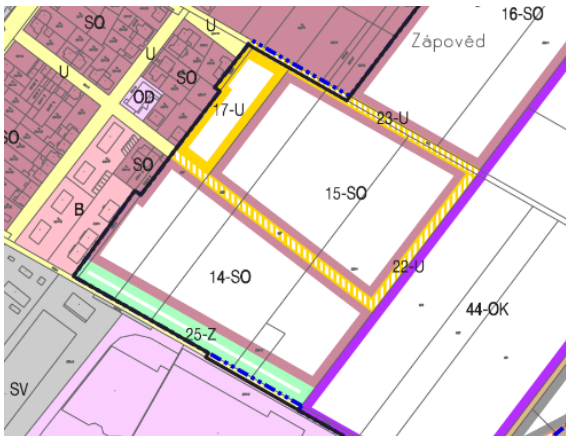
negativních aspektů rozmachu stavební činnosti do volné krajiny na půdě v I. a II. stupni nejvyšší ochrany ZPF.

15. Co se týče námitek proti požadavku etapizace, odpůrkyně upozorňuje, že etapizace nevyklučuje zástavbu, jež je předmětem stavebního záměru navrhovatele; pouze určuje racionální pořadí kroků nezbytných k bezpečnému a kapacitně zvládnutému rozvoji cca 60 rodinných domů v dotčených plochách. Konkrétně Z.14a lze využít po zajištění dopravní obslužnosti. Povodí Moravy však požaduje hydraulická posouzení, neboť dotčené plochy leží v rozlivu Q100. To vyžaduje nejdříve vybudování páteřní infrastruktury a pak teprve náběhu bydlení. Území se též váže funkčně i dopravně na D46 a MÚK Držovice, tedy Ředitelství silnic a dálnic požadovalo zachování plochy Z.34 a zdrženlivost vůči rozvoji bydlení.
16. Požadavek na územní studii je pak nezaměnitelným koordinačním podkladem. Navrhovatel přehlíží, že územní studie plní jiný účel než etapizace a k této není duplicitou. Územní studie má prostorově a technicky dopracovat uliční profily (včetně minimální šířky 13 m), parcelaci, dopravní řešení (průsečné křižovatky, zákaz slepých ulic), napojení inženýrských sítí a vyhodnocení hlukové zátěže dle požadavků orgánu ochrany veřejného zdraví; teprve na takto zpřesněném podkladu může stavební úřad bezpečně a zákonně rozhodovat v území. Etapizace naproti tomu řeší časovou posloupnost realizace páteřních veřejných staveb a navazující zástavby.
17. Délka lhůty stanovená pro pořízení územní studie je pak dle odpůrkyně přiměřená rozsahu území a procesnímu režimu. Lhůta 8 let je výslovně odůvodněna rozsahem lokality (cca 60 RD) a nutností podrobně vyřešit veřejná prostranství, dopravní a technickou infrastrukturu a parcelaci, což samozřejmě také klade nemalé finanční nároky pro rozpočet obce.
18. Pokud navrhovatel namítá, že požadovaná šířka veřejného prostranství 13 m není dostatečně zdůvodněna, odpůrkyně uvádí, že tento požadavek není projevem svévole územního plánování, nýbrž je funkčním řešením odpovídajícím nároků lokality a jako takový je plně přezkoumatelný. Páteřní veřejné prostranství Z.14b je dimenzováno na šířku 13 m proto, aby bylo možné v jediném integrovaném uličním profilu umístit těleso komunikace, chodník, pás veřejné zeleně a odstavná stání pro návštěvy, a zároveň aby tento prostor v budoucnu mohl obsloužit i navazující obchodní zónu; nejde tedy o libovůli, nýbrž o racionální technicko-urbanistické minimum přiměřené plánovanému provozu a funkčním vazbám území. Stejný minimální parametr 13 m je konzistentně předepsán i pro Z.14a a Z.15, a to v návaznosti na koncepci „zklidněných“ obytných ulic (bezpečný pěší pohyb, stromořadí a zelený pás, prostor pro vedení sítí) a na požadavek zajištění kapacity pro technickou infrastrukturu. Kvalitativní standard 13 m zároveň napomáhá plnění hygienických limitů hluku podle NV č. 272/2011 Sb., které KHS Olomouckého kraje ve svém stanovisku k opatření obecné povahy výslovně akcentuje.
19. Zásah do vlastnického práva je proto minimální a v nezbytném rozsahu: dotčené plochy zůstávají zastavitelné, Změna č. 1 ÚP pouze určuje parametry veřejného prostranství tak, aby byla zajištěna bezpečnost, kapacita a hygiena prostředí, a to v návaznosti na očekávaný rozsah zástavby a nadřazené limity v území. Díky kombinaci územní studie, etapizace a požadavku na šířku 13 m veřejného prostranství je umožněno dosáhnout bezpečné, kapacitně zvládnutelné a hygienicky vyhovující výstavby v lokalitě, která je současně povodňově exponovaná.

20. S ohledem na vše shora uvedené odpůrkyně navrhl, aby soud návrh navrhovatele zamítl a zavázal jej k náhradě nákladů řízení, jak budou vyčísleny v samostatném podání.

IV. Skutkové okolnosti

21. Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 627 v k. ú. Držovice na Moravě, obec Držovice. Níže soud přikládá grafické znázornění pozemků v dotčené lokalitě. První výřez zobrazuje pozemky, tak jak je vymezoval původní územní plán, druhý výřez výkresu z územního plánu pak zobrazuje situaci po schválené Změně č. 1 ÚP.



22. Z projektové dokumentace k navrženým stavbám založené ve správním spisu vyplývá, že dotčené plochy navrhovatel plánoval využít za účelem výstavby rodinných domů, přičemž plochy SO-14 a SO-15 měly být využity pro samotnou výstavbu, plochy Z-22-U a Z-23-U pro dopravní napojení a plocha Z-25-Z pro sídelní zeleň.
23. Ve vztahu k Záměru vydal Magistrát města Prostějova, Odbor územního plánování a památkové péče, dne 29. 1. 2021, č. j. PVMU 154591/2020 62, závazné stanovisko, ve kterém konstatoval, že Záměr je přípustný z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, mj. i s původním územním plánem před schválenou Změnou č. 1 ÚP.
24. Dne 5. 6. 2023 podal navrhovatel ke stavebnímu úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí pro záměr s názvem „Infrastruktura pro RD Držovice“, který má být umístěn na pozemcích parc. č. 627, 628, 629, 631/3 a 949, a to za účelem dělení pozemků pro zástavbu rodinnými domy a vytvoření dopravní a technické infrastruktury nutné pro výstavbu rodinných domů.
25. Veřejnou vyhláškou ze dne 13. 7. 2023, č. j. PVMU 114490/2023 62, vyhlásil Magistrát města Prostějova veřejné projednání Změny č. 1 ÚP, proti němuž navrhovatel brojil námitkami ze dne 23. 8. 2023, později pak námitkami ze dne 29. 5. 2024. Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo Změnu č. 1 ÚP na svém zasedání dne 6. 1. 2025, přičemž částečně bylo námitkám navrhovatele vyhověno, zčásti byly zamítnuty.
26. Navrhovatel v návrhu soudu uvedl, že setrvává na svém přesvědčení, že odpůrkyně nedostatečně vypořádala jeho námitky a schválila Změnu č. 1 ÚP v podobě, která navrhovateli nezákonně zamezuje realizovat Záměr v původní podobě, aniž by byly schválené změny racionálně odůvodněny. Jednotlivé argumentační body navrhovatel konkretizuje v návrhu a soud se jimi zabýval ve smyslu § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

27. Z původního znění územního plánu je patrné, že dotčený pozemek parc. č. 627 byl původně zčásti zařazen do plochy 14-SO, zčásti do plochy 15-SO, menší části pak do plochy 22-U a 25-Z. Plocha 17-U byla vedena jako plocha veřejného prostranství, která měla za účel zvýšit komfort ploch pro bydlení, ploch smíšených obytných 14-SO, 15-SO a 16-SO. Plochy 22-U a 23-U byly vymezeny jako plocha veřejného prostranství pro zajištění dopravní obsluhy. Dále, plocha 25-Z byla v původním územním plánu vymezena jako plocha sídelní zeleně. Podle původního znění územního plánu pro plochy 14-SO, 15-SO, 22-U a 23-U byla stanovena podmínka vypracování územní studie, konkrétně za účelem vyhodnocení míry zátěže obyvatel rizikovými faktory (zejm. hlukem), přičemž 8letá lhůta pro pořízení územní studie marně uplynula dne 31. 12. 2018.
28. Změnou č. 1 ÚP odpůrkyně změnila způsob využití území tak, že
- zastavitelnou plochu 14-SO částečně vypustila a částečně ji zahrnula do zastavitelné plochy Z.14a a Z.15,
 - plochu 17-U změnila na zastavitelnou plochu Z.17 – plochu zeleně všeobecné,
 - plochu 22-U částečně vypustila a částečně zahrnula do zastavitelné plochy Z.14a,
 - plochu 23-U částečně vypustila a částečně zahrnula do zastavitelné plochy Z.14b,
 - plochu 25-Z částečně vypustila a částečně zahrnula do zastavitelné plochy Z.14b.
29. **Pozemek navrhovatele parc. č. 627 v katastrálním území Držovice na Moravě se nyní nachází v plochách Z.14a, Z.14b, Z.14c a Z.15.** Změna č. 1 ÚP ve vztahu k dotčenému pozemku navrhovatele vymezuje nové zastavitelné plochy Z.14a a Z.15 se způsobem využití SV smíšená venkovská, a to jako plochy pro bydlení. Využití plochy Z.14a je nově podmíněno pořadím změn v území (tzv. etapizace) – realizací plochy Z.14b, Z.14c a Z.17 a dále realizací rekonstrukce ulic Jaroslava Ježka, Jaroslava Haška, Dr. Mičoly a Sebastiniho. Z.15 je pak podmíněna realizací výše uvedeného, nadto pak realizací plochy Z.14a. Kromě toho stanoví Změna č. 1 ÚP požadavek na pořízení územní studie. Plochy Z.14b a Z.14c jsou vymezeny jako plochy veřejného prostranství všeobecného, též jsou podmíněny vypracováním územní studie.
30. Soud nejprve předeslal, že Změna č. 1 ÚP nezavádí takové změny ve využití území, které by zásadně měnily podmínky pro umísťování staveb z hlediska způsobu využití pozemků. Plocha Z.14a (původní plocha SO-14) je nově vymezena jako plocha smíšená obytná venkovská a slouží stále jako plocha pro bydlení. To samé platí pro plochu veřejné zeleně Z.17 (původní plocha 17-U) a plochu Z.14b – plocha veřejného prostranství (původní plocha 25-Z). Soud porovnáním Změny č. 1 ÚP a původního územního plánu tedy naznal, že z hlediska typu využití zůstalo území v zásadě totožné. Změna spočívá především v tom, že vypouští plochy 22-U a 23-U, které měly sloužit pro zajištění prostupnosti dotčeného pozemku a nově zavádí, že šířka koridoru zajišťujícího prostupnost území bude činit 13 m a stanovením etapizace rozděluje časově výstavbu na plochách Z.14a a Z.15, přičemž na obou z nich se nachází pozemek navrhovatele.
31. Navrhovatel spatřuje nezákonnost Změny č. 1 ÚP v tom, že s ohledem na vymezené využití pozemků nabyt legitimní očekávání, že na těchto pozemcích bude moci realizovat Záměr, a to na svém pozemku parc. č. 627, a po Změně č. 1 ÚP tak nemůže učinit v zamýšlené podobě. Záměr má být proveden realizací výstavby rodinných domů a vytvořením dopravní a technické infrastruktury pro tuto výstavbu.

V. Hodnocení věci

32. Ve věci jsou splněny všechny procesní podmínky pro přezkum napadeného opatření obecné povahy, což nečiní sporným ani účastníci řízení. Soud na úvod předesílá, že přezkoumává napadené opatření obecné povahy v rozsahu návrhových bodů (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.), ve kterých je navrhovatel povinen zdůvodnit, jak opatření obecné povahy odporuje zákonu (srov. § 101b odst. 3 s. ř. s.). Soud pak přistoupí ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, pokud jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, nebo pokud bylo opatření obecné povahy vydáno nezákonným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.).
33. Předmětem nyní souzené věci je zákonnost opatření obecné povahy „Změna č. 1 ÚP“ schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 6. 1. 2025. Navrhovatel podal zdejšímu soudu návrh na zrušení Změny č. 1 ÚP ve smyslu § 101a s. ř. s. a dovolává se porušení zásady legitimního očekávání, přičemž argumentuje, že změna územního plánu mu znemožňuje realizovat stavební záměr v podobě, kterou připravuje již 8 let. Změna tak podle přesvědčení navrhovatele omezuje využití pozemku nepřiměřeným způsobem bez patřičného zdůvodnění, čímž jej omezuje na vlastnickém právu.
34. Při meritorním přezkumu věci soud shledal, že návrh je **zčásti důvodný**.

V. 1 Obecně k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy

35. Nejprve soud uvede obecná východiska, která rámuje soudní přezkum opatření obecné povahy. Územní samosprávné celky uplatňují a vykonávají při rozhodování o rozvoji svého území právo na samosprávu (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11), jež garantuje Ústava České republiky (čl. 8). Proces územního plánování je tak v gesci obcí, kterým je svěřeno řešení záležitosti s převážně místním nebo regionálním dopadem, přičemž úprava těchto záležitostí je v zájmu obce a jejích občanů. Při výkonu územní samosprávy pečuje obec o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Konkrétní podobu využití pozemků vymezuje obec v územním plánu, kterým obec ovlivňuje v rámci práva na samosprávu své území a jeho rozvoj.
36. V procesu územního plánování nicméně dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a **excesivními zásahy**. Soud pak poskytuje ochranu těmto dotčeným právům právě v těch případech, kdy lze vzhledem k individuálním okolnostem dovodit nepřiměřenost a svévoli obce při rozhodování o územních poměrech bez racionálního důvodu. Ačkoliv soud je při přezkumu územních plánů zdrženlivý a přistupuje k zásahu do územního plánování pouze v excesivních případech, rozhodnutí obce ohledně využití jednotlivých pozemků a ploch nemůže být zcela svévolné (tento náhled zastává NSS konzistentně – srov. např. rozsudky ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38).
37. Vzhledem k tomu, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou, v této souvislosti soud též zdůrazňuje, že s tímto principem souvisí též požadavek na **kontinuitu** rozvoje obce. Obce v rámci procesu územního plánování by se měly snažit respektovat předchozí regulaci v zájmu právní jistoty a legitimního očekávání.

Tento požadavek na návaznost změn územního plánování však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Lze tedy uvažovat o tom, že změna bude mít charakter i jiného řešení využití ploch, pokud si to vyžadují aktuální skutečnosti či změny v místních poměrech. Územní plánování je totiž i v jistém ohledu činnost dynamická. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území a ustrnul by na neaktuálních potřebách (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87, rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, nebo ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73.)

38. Co se týče možného dotčení vlastnického práva soukromých osob přijetím určitého územního řešení, prakticky vždy dochází k dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel znemožňuje vlastníkům využít nemovitosti pro územním plánem nepředvídané účely. Soud nicméně v rámci přezkumu zjišťuje pouze to, *„zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem“*, (viz bod 23 rozsudku NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66). Stejně tak soud přihlíží k tomu, v jaké míře a v jaké podobě k zásahu do soukromé sféry jednotlivců dochází – odlišná bude situace, kdy je v rozporu se zásadou kontinuity zcela měněn typ využití pozemku, a jinou intenzitu dopadů bude mít potom regulace, která stanoví „pouze“ přísnější podmínky, avšak respektuje předchozí územní řešení.
39. V každém případě je však třeba nové řešení racionálně a dostatečně odůvodnit a respektovat koherentnost a kontinuitu při rozhodování v územním plánování, to vše s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu.
40. Soud nicméně narovnáva pouze excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů. Nepřiměřené zásahy soudní moci do územního plánování nejsou žádoucí (k tomu blíže judikatura NSS, např. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, nebo rozsudek ze dne 22. 4. 2024, č. j. 4 As 245/2023-36; k zásadě **zdrženlivosti** soudů při přezkumu opatření obecné povahy např. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Soud proto respektuje volby územně samosprávného celku při určení, jak má být určité území využito, a přistupuje ke zrušení opatření obecné povahy pouze, pokud shledá při přijímání územního plánu excesivní správní úvahu pořizovatele.
41. Soud na tomto místě též upozornil, že územní plán podrobil komplexnímu přezkumu (a to i ve vztahu k vypořádání jednotlivých námitek). Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba vnímat je ve vzájemné souvislosti (viz rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018-48). Odůvodnění opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně na základě § 174 odst. 1 správního řádu, obsahovat *„esenciální 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).

V. 2 Námitky týkající se zákonnosti stanovení požadavku na vypracování územní studie

42. Na základě těchto judikatorních východisek soud hodnotil první námitku navrhovatele, která míří proti stanovení podmínky spočívající v pořízení územní studie pro dotčené území. Navrhovatel je přesvědčen, že odpůrkyně stanovením 8leté lhůty pro její zpracování nepřiměřeně zasáhla do jeho vlastnického práva, neboť mu po značně dlouhou dobu fakticky znemožňuje pozemek využít. Navrhovatel též upozornil, ačkoliv již obecněji, že pořízení územní studie je samo o sobě nadbytečné, když Změna č. 1 ÚP současně stanovuje etapizaci, a vytkl, že šetření území měla odpůrkyně provést regulačním plánem.
43. Soud si ověřil ze správního spisu, že Změna č. 1 ÚP stanovila nově pro využití dotčeného pozemku nutné předpoklady jeho realizace, a to podmínku územní studie s lhůtou k vypracování v délce 8 let. Změna č. 1 ÚP konkrétně uvádí, že podmiňuje využití ploch Z.14a, Z.14b, Z.14c, Z.15 a Z.17 vypracováním územní studie s lhůtou pro vložení dat o příslušné územní studii do evidence územně plánovací činnosti do 30. 12. 2032 (viz str. 61 Změny č. 1 Územního plánu Držovice textová část odůvodnění příloha P.2 Text územního plánu s označením změn).
44. Soud v reakci na obsah námitek posuzoval opodstatněnost územní studie jako takové a hodnotil též zákonnost délky, která pro její vypracování byla stanovena. **Dospěl přitom k závěru, že potřeba územní studie byla odpůrkyní vysvětlena uspokojivě, nicméně délka pro její stanovení představuje již neakceptovatelný excesivní zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatele.**
45. Nejprve soud považoval za vhodné uvést, že zákon přiřazuje územní studii k územně plánovacím podkladům, které ověřují možnosti a podmínky změn v území [viz § 25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Podle § 30 stavebního zákona *územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.* Územně plánovací podklady přitom slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace. To znamená, že zpracování územní studie by mělo předcházet tvorbě územně plánovací dokumentace (srov. např. bod 40 rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103) a její vypracování by se nemělo bezdůvodně odsouvat.
46. Nejvyšší správní soud také setrvale judikuje, že podmínka pořízení územní studie po určitou dobu blokuje stavební využití území, dokud není změna prověřena, čímž mohou být vlastníci dotčených pozemků omezeni na svém vlastnickém právu. Jinými slovy, po dobu, kdy není zpracována územní studie, je třeba vnímat dané omezení jako stavební uzávěru na daném území (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona nebo např. rozsudek NSS ze dne 20. 04. 2022, č. j. 10 As 226/2019-46, bod 18), kdy je ve vymezeném území zakázána stavební činnost.
47. Územní studie je tedy obecně legitimním požadavkem uplatňovaným v procesu územního plánování, kterým obec cílí zabezpečit kvalitní využití pozemků s ohledem na různá hlediska relevantní při využívání území. Úkolem pořizovatele plánu je však uvážit, aby takové omezení dostalo svému cíli a nebylo projevem libovůle nebo excesivní úvahou. Vždy je přitom nutné zvážit nejenom důvody pro potřebu územní studie, ale i to, jak dlouhá doba bude ke zpracování územní studie stanovena. Přitom každý postup, kterým pořizovatel územního plánu mění podmínky využití území, byť je to „pouze“ stanovení požadavku na vypracování územní studie, je nutno řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly

rozptýleny veškeré pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85).

48. Ve Změně č. 1 Územního plánu Držovice textová část odůvodnění (str. 11) k nutnosti vypracování územní studie odpůrkyně uvedla (*pozn.: zvýraznění doplněno soudem*):

„Jak v dokumentaci pro veřejné projednání tak pro opakované veřejné projednání byla pro zastavitelnou plochu Z.14a resp. Z.15 stanovena podmínka vypracování územní studie jako podmínky pro rozhodování v území. V těchto lokalitách se počítá výhledově s výstavbou cca 60 rodinných domů, která s sebou přináší významné problémy, které jsou vždy nutné zohlednit podrobněji při jejich řešení např. řešení **konceptu veřejných prostranství, zajištění dopravní a technické infrastruktury, řešení dělení pozemků**, apod. Lhůta 8 let pro zpracování územní studie (resp. do 30.12.2032) byla zvolena proto, že se jedná rozsahem o jednu z **největších rozvojových ploch** v Držovicích. Z tohoto důvodu jsou kladeny větší nároky na řešení předpokládaných problémů spojených s výstavbou rodinných domů, které je vhodné řešit podrobnějším podkladem. Vzhledem k rozsahu těchto ploch není vhodné, aby byly bez podrobnější regulace v případě, že by lhůta marně uplynula.“

Dále na str. 22 odpůrkyně uvedla:

„Podmínka zpracování územní studie je stanovena z důvodu koordinace řešení veřejných prostranství včetně **napojení struktury zástavby na ulici Jaroslava Haška, Jaroslava Ježka a Sebastiniho** a upřesnění podmínek prostorového uspořádání zástavby. Součástí konceptu prostorového uspořádání lokality je **napojení struktury zástavby na plochu parku (Z.17)**. Plocha parku bude řešena tak, aby nebyla zatěžována dopravní obsluhou pozemků smíšené obytné zástavby. Podmínkou řešení uspořádání veřejných prostranství je **zajištění podmínek veřejné prostupnosti pro motorovou i cyklo a pěší dopravu**. Místní komunikace budou řešeny tak, aby vytvářely průsečné křižovatky. Nová veřejná prostranství (nové ulice) budou mít šířku min. 13 m.“

Ve Změně č. 1 územního plánu Držovice odůvodnění – P.2 (str. 61) odpůrkyně dále vysvětluje:

„Prověření změn územní studií musí obsahovat vyhodnocení míry zátěže obyvatel **rizikovými faktory životního prostředí**, zejména se zaměřením na problematiku hluku, na základě kterého orgán ochrany veřejného zdraví v souladu s ust. § 2 odst. 2 a 3, § 82 odst. 2 písm. j) zákona č. 258/2000 Sb., zaujme stanovisko k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik, kdy bude posouzena míra závažnosti zátěže populace vystavené rizikovému faktoru životního prostředí (faktoru hluku v denní a noční době), a to pro chráněné prostory staveb nově navrhovaných lokalit, definované v § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., v platném znění.“

49. Soud považuje výše uvedené zdůvodnění potřebnosti územní studie za zcela legitimní. Odpůrkyně poukázala na nutnost řešení rozsáhlé plochy s ohledem na technické a urbanistické otázky – územní studie má podrobně řešit otázku veřejných prostranství, dopravní a technické infrastruktury (včetně dopracování uličních profilů), parcelaci, napojení na stávající ulice a problematiku hluku. Co se tedy týče opodstatněnosti územní studie, soud rozumí závažným důvodům, pro které odpůrkyně setrvává na potřebě vypracování územní studie v dané lokalitě. Je totiž zcela pochopitelné, že pečlivé prověření

lokality za účelem kvalitního rozvoje bydlení v oblastech a otázkách, které odpůrkyně vyjmenovává, je pro udržitelný rozvoj prospěšný a vhodný. Jistě v této úvaze nelze shledat exces či libovůli, a s ohledem na zásadu zdrženlivosti, se kterou soud přistupuje k hodnocení rozhodování obcí při územním plánování, v požadavku na vypracování územní studie nezákonnost neshledal; mimoto se jedná o značně rozsáhlou lokalitu a navíc původní územní plán požadavek na vypracování územní studie již zaváděl.

50. Nelze též přisvědčit navrhovateli, že by územní studii plně nahrazovala etapizace a činila ji nadbytečnou. Navrhovatel vychází z mylného předpokladu, že smysl územní studie a etapizace je totožný. Etapizace má však řešit časovou posloupnost výstavby, nikoliv se zabývat prostorovým a technickým uspořádáním lokality a dalšími vlivy. Podobně nemá navrhovatel právo požadovat, aby obec zvolila pro řešení konkrétních otázek v území regulační plán, namísto územní studie. Volba procesních nástrojů pro regulaci územních poměrů je na uvážení obce, přitom soud pak podrobuje kontrole, zda úvaha nebyla svévolná a zda omezení práv vlastníků nepřekročilo meze proporcionality (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019-41).
51. Na druhou stranu soud odpůrkyní předestřené důvody pro vypracování studie nepovažoval za natolik významné, aby ospravedlňovaly též odpůrkyní stanovenou dobu pro její vypracování. Odpůrkyně přitom zavedla ve Změně č. 1 ÚP nově lhůtu v délce 8 let, nicméně je třeba vzít v úvahu, že již původní územní plán před Změnou č. 1 ÚP stanovil pro dotčené plochy 8letou lhůtu pro vypracování s trváním od nabytí jeho účinnosti do 31. 12. 2018. Fakticky je tedy v nyní projednávaném případě třeba posuzovat dobu omezení využití ploch v celkové délce 16 let, neboť Změna č. 1 ÚP zavádí 8 let opětovně (srov. obdobný přístup NSS, zejména body 22-26 rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019-46).
52. Judikatura správních soudů přitom v konkrétních souvislostech dovozuje, že přiměřená doba pro vypracování územní studie se v pohybuje v řádu jednotek let, nikoli desítek let (srov. např. bod 40 rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103).
53. Adekvátnost lhůty se také odvíjí od složitosti dané problematiky, kterou má územní studie vyřešit. V rozsudku ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120 NSS uvedl, že pravidelně bude činit lhůta 4 roky ve smyslu § 55 odst. 1 stavebního zákona, avšak doplnil: „[v] *případě pořizování územně plánovacích podkladů, mezi které podle ustanovení § 25 stavebního zákona patří i územní studie, je nutné vážit celou řadu zájmů s ohledem na jedinečné okolnosti daného území, tudíž je nutné, aby odpůrce k jejich vypracování měl dostatek času.*“ Kasační soud přitom ve výše uvedeném rozsudku vyhodnotil i lhůtu v délce 6 let jako přiměřenou, a to zejména s ohledem na rozsáhlost ploch. Ve vztahu k přiměřenosti lhůty se NSS vyjadřoval též např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46, a podobně vysvětluje, že „[d]élka lhůty pro zpracování územní studie by měla odpovídat nezbytně nutné době s ohledem na objektivní okolnosti, tj. charakter a složitost řešeného území.“ V tomto případě NSS lhůtu v délce 7 let pro pořízení a zaevidování územní studie považoval již za hraniční, nicméně s ohledem na konkrétní okolnosti ji vyhodnotil ještě jako přiměřenou. Vzal přitom v úvahu urbanistické hledisko a s ním spojené problémy (plocha byla značně vzdálená od obytné části obce a nacházela se v zeleni v oblasti významné z hlediska ekologického). Naopak v případě řešeném v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, zhodnotil NSS lhůtu v délce 18 let jako nepřiměřenou, přestože pořizovatel územního plánu poukazoval na komplikovanost ploch ve spojitosti se zajištěním nové infrastruktury, přičemž soud dospěl k závěru, že tyto důvody nebyly dostatečné.

54. Soud s přihlédnutím k citované judikatuře NSS, z níž se podává, že lhůta pro pořízení územní studie má být ideálně stanovena v řádu jednotek let, dospěl k závěru, že doba v délce 16 let z hlediska požadavku přiměřenosti neobstojí. Navrhovateli totiž po tuto dobu brání v realizaci využití pozemku, přičemž podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, územně plánovací dokumentace nesmí vystavit vlastníka dlouhodobé nejistotě ohledně využitelnosti a režimu pozemku, musí být transparentní, předvídatelná a způsobilá dosáhnout legitimního cíle méně zatěžujícím nástrojem. Nelze přehlížet, že lhůta pro vytvoření územní studie prakticky znamená omezení ve využívání nemovitostí ze strany vlastníků, proto musí být délka lhůty uspokojivě zdůvodněna, aby bylo možné posoudit její proporcionalitu. Tento standard však v nyní projednávaném případě soud nepovažoval za naplněný.
55. Teoreticky by bylo možné usuzovat, že za mimořádných okolností a současně při řádném odůvodnění by taková lhůta mohla obstát. Nicméně odpůrkyní předestřené důvody pro vypracování studie, ač je lze považovat za racionální a jako takové vhodné pro danou lokalitu, soud považoval za víceméně standardní a potřebné pro každou rozvojovou plochu. Odpůrkyně v odůvodnění Změny č. 1 ÚP však nepopisuje žádné konkrétní technické překážky, mimořádnou kapacitní či environmentální zátěž, územní či jakýkoliv jiný konflikt, tedy jakékoliv nestandardnosti, které by nasvědčovaly tomu, že vypracování studie vyžaduje další osmiletou lhůtu.
56. Odpůrkyně sice vyzdvihuje značnou rozsáhlost plochy s tím, že má čítat 60 rodinných domů. To však samo o sobě nevysvětluje, z jakých konkrétních důvodů je zpracování územní studie prodlužováno o dalších 8 let (fakticky na 16 let). K otázce zátěže obyvatelstva rizikovými faktory, či řešení dopravní a technické infrastruktury odpůrkyně rovněž blíže nespecifikuje konkrétní překážky, kromě toho, že plocha zahrnuje páteřní veřejné prostranství – to však územní plán jednoznačně prostorově již vymezuje a zajišťuje jeho bezpečnou a kvalitní výstavbu etapizací a vymezením ploch veřejného prostranství. Územní plán už tedy značnou část otázek řeší – např. využití dotčených ploch, polohu a šířku veřejného prostranství, či rozhodnutí o napojení rozvojové plochy na stávající ulice a rozhodnutí o jejich rekonstrukci. Co se týče rizik spojených se záplavovou oblastí, jak odpůrkyně uvádí ve vyjádření k návrhu, tyto skutečnosti nejsou ve Změně č. 1 ÚP či v odůvodnění k rozhodnutí o námítkách uvedeny jako důvody přímo ve vztahu k územní studii, proto k nim soud plně nepřihlíží.
57. Změna č. 1 ÚP tak postrádá dostatečné důvody, které by vysvětlovaly pokračující časové omezení vlastnického práva navrhovatele, resp. uspokojivě nevysvětluje, z jakého důvodu je další prodloužení lhůty o 8 let pro vypracování územní studie potřebné. Soud též postrádá vysvětlení odpůrkyně, z jakého důvodu nebyla územní studie vypracována v původní stanovené lhůtě.
58. Soud vzhledem k výše uvedenému proto část napadeného opatření obecné povahy, které stanoví lhůtu pro vypracování územní studie ÚS.04, tj. pro plochy Z.14a, Z.14b, Z.14c, Z.15 a Z.17, zrušil pro nezákonnost z důvodu stanovení excesivní lhůty pro vypracování územní studie bez náležitého odůvodnění. Soud si je vědom, že vymezení těchto ploch dopadá i na několik okolních pozemků, které nejsou ve vlastnictví navrhovatele. Plocha Z.17 navíc na pozemek navrhovatele nedopadá vůbec.
59. Soud však shledal, že zrušení regulace pouze s omezením na pozemek navrhovatele by nevedlo k odstranění podstaty nezákonnosti, která omezuje vlastnické právo navrhovatele.

„Zalhůtovanou“ územní studií by totiž bylo podmíněno rozhodování o změnách v území všech okolních pozemků. Ve výsledku by navrhovatel fakticky stejně nemohl se svým „ostrovním“ pozemkem nakládat za účelem Záměru po dobu, než budou do 30. 12. 2032 k dispozici data o územní studii. O provázanosti řady pozemků v dané lokalitě ostatně mluví i sama odpůrkyně v odůvodnění Změny č. 1 ÚP (str. 11). K tomu soud dodává, že nepřekračuje rozsah návrhu navrhovatele a že judikatura správních soudů připouští zkrácení na právech vzniklé regulací mimo pozemek navrhovatele (např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 AOs 2/2013-118, body 30-32). Majitelé okolních pozemků dostali přitom příležitost se zapojit do soudního řízení, neboť informace o jeho zahájení a možnosti uplatnění práv byla vyvěšena na úřední desce zdejšího soudu i odpůrkyně. Soud proto přistoupil ke zrušení části opatření obecné povahy „v nezbytně nutném rozsahu“ ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s.

V. 3 Námitky týkající se důvodnosti požadavku na pořadí změn v území (tzv. etapizace)

60. Navrhovatel v dalším okruhu námitek poukazoval na nedostatečné zdůvodnění stanovení etapizace, konkrétně namítal, že odpůrkyně neuvedla žádný důvod, proč by výstavba v ploše Z.15 měla probíhat až po realizaci plochy Z.14a. Celkově uvádí, že etapizace je v daném případě bezúčelná.
61. Této námitce soud nepřisvědčil.
62. Změna č. 1 ÚP nově stanoví, že využití plochy Z.14a je podmíněno realizací plochy Z.14b, Z.14c a Z.17 a dále realizací rekonstrukce ulic Jaroslava Ježka, Jaroslava Haška, Dr. Mičoly a Sebastiniho, přičemž datem realizace je pro účely územního plánu datum kolaudace stavby. Obdobným způsobem bylo podmíněno i využití plochy Z.15, a to konkrétně tak, že využití plochy Z.15 je podmíněno realizací plochy **Z.14a**, Z.14b, Z.14c a Z.17 a dále realizací rekonstrukce výše uvedených ulic.
63. V odůvodnění Změny č. 1 ÚP odpůrkyně stanoví ve vztahu k etapizaci, že (viz str. 12 Změna č. 1 Územního plánu Držovice textová část odůvodnění):

„Dokumentace také obsahuje pro tyto plochy podmínku pořadí změn v území. Dokumentace návrhu pro veřejné projednání obsahovala pouze plochu Z.14a, pro kterou je stanovena podmínka realizace ploch Z.14b, Z.14c a Z.17 a realizace rekonstrukce ulic Jaroslava Ježka, Jaroslava Haška, Dr. Mičoly a Sebastiniho. Důvodem je především **zajištění optimálního dopravního napojení** této lokality vzhledem ke zvýšené budoucí dopravní zátěži ve vyjmenovaných ulicích a vybudování příslušných veřejných prostranství v plochách Z.14b a Z.14c. Podmíněnost realizací plochy Z.17 vychází zejména z faktu, že lokalita Z.14a má výměru 1,96 ha. Ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území stanovuje podmínku „pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace“. Na plochu Z.14a se tento zákonný požadavek o 400 m² nevztahuje. Nicméně vzhledem k výměře blížící se dvěma hektarům a **absenci zeleně** a odpočinkových ploch v navazujícím území byla plocha Z.14a podmíněna také realizací plochy Z.17, která je v současné době již v realizaci. Navržené řešení také odpovídá § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., kdy bylo přihlédnuto nejen k potřebě zastavitelných ploch pro bydlení, ale také k realizaci klidových a esteticky hodnotných ploch veřejného prostranství. Podmínka

rekonstrukce ulic Jaroslava Ježka, Jaroslava Haška, Dr. Mičoly a Sebastiniho je stanovena z důvodu současného nevyhovujícího stavu komunikací, která je limitem napojení další zástavby. Podmínka není stanovena proto, aby suplovala stavební uzávěru. Naopak, obec již na vlastní náklady připravuje rekonstrukci předmětných ulic tak, aby bylo možné na ně napojit předmětné zastavitelné plochy. Obec má v současné době připravenou dokumentaci pro stavební povolení záměru Parkovací stání ulice Jaroslava Ježka, Jaroslava Haška a Dr. Mičoly (viz obr. výřez z koordinační situace DSP). [...] Podmínky pořadí změn v území pro plochu Z.15 jsou stanoveny v návaznosti na plochu Z.14a, platí pro ni stejné podmínky se stejnými důvody. Podmínkou navíc je realizace výstavby v ploše Z.14a. Tato podmínka vychází zejména z **důvodu ochrany ZPF a zajištění postupné a koordinované, nikoliv chaotické realizace rodinných domů** v těchto plochách (cca 60 rodinných domů).“ (*Zvýraznění doplněno soudem*).

64. Nejprve lze uvést, že etapizace je fakultativní, avšak důležitou součástí územního plánování, jejíž cílem je eliminovat negativní vlivy nutně spojené s rozsáhlými změnami v území (viz bod 25 rozsudku NSS ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32). Jde-li o změny dané výstavbou, umožňuje etapizace stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby s cílem „*zabránění chaotické výstavbě ihned a všude*“ (blíže bod 46 rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185). Jak již bylo výše řečeno, územní plánování nesmí být svévolným procesem a musí vytvářet takové podmínky pro výstavbu, které jsou odůvodněné a respektují určitou kontinuitu předchozí regulace.
65. Soud pak přezkoumává zákonnost stanovení požadavku etapizace v tom ohledu, zda skutečně existují věcné důvody pro odložení plánované výstavby (legitimní cíl) a zda k dosažení tohoto cíle může etapizace sloužit (kritérium vhodnosti). Zda je zavedení etapizace výstavby schopno dosáhnout sledovaného cíle, záleží na aktuálním prostorovém uspořádání, rozvoji a připravenosti dotčeného území pro výstavbu. Zásah soudu do plánování postupu výstavby je však spíše zdrženlivější a zasahuje pouze do závažných excesů při územním plánování.
66. Soud po zhodnocení věci dospěl k závěru, že požadavek odpůrkyně na pořadí změn v území je řádně odůvodněn a lze z něj spolehlivě seznat důvody přijatého řešení. Etapizace řeší časovou posloupnost realizace veřejných staveb a navazující zástavby a na rozdíl od územní studie řeší návaznost realizace jednotlivých částí tvořících komplex celé lokality. Je pak zcela pochopitelné, že nejprve odpůrkyně stanoví výstavbu zeleně a realizaci dopravní infrastruktury, včetně rekonstrukce ulic, které mají sloužit jako dopravní obslužnost pro dotčenou plochu. Zájem na postupném zastavování dotčené plochy, za současného zajištění dopravní obslužnosti a okolních veřejných prostranství, je tedy dostatečně legitimní, přičemž soudu nepřísluší směřovat pořizovatele územního plánu, jak podrobně a jakým směrem by měla etapizace probíhat, neboť úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy při rozhodování územní samosprávy. Odpůrkyně logicky vysvětluje, že za účelem dopravní obslužnosti je třeba nejprve zajistit rekonstrukci ulic a pro kvalitní rozvoj bydlení vybudovat veřejné prostory, čímž vyjádřila legitimní veřejný zájem na tom, aby lokalita byla v tomto ohledu udržitelná. Této úvaze nelze ničeho vytknout. Soud souhlasí s odpůrkyní, že legitimním věcným důvodem rozložení rozvoje dotčených ploch je též zkvalitnění konkrétních částí městské infrastruktury (rekonstrukce ulic). Je sice pravda, že etapizace je zásahem do vlastnického práva navrhovatele, avšak v tomto případě nikoliv neodůvodněným či nepřiměřeným.

67. Co se týče výtky navrhovatele, že podmíněnost realizace výstavby na pozemku Z.15 realizací plochy Z.14a je neopodstatněná, ani tomuto náhledu soud nepřisvědčil. Je zcela legitimní, že územní plán stanoví požadavek, aby byla výstavba realizována postupně od stávající zástavby směrem do nezastavěného území (srov. např. bod 128 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2024, č. j. 54 A 7/2024-88). Takovou regulací lze zabezpečit postupnou výstavbu při respektování veřejného zájmu na rozumném rozvoji obce a zajištění dopravní obslužnosti. V tomto ohledu soud nepřisvědčil argumentaci navrhovatele, že nové stanovení etapizace ve vztahu k ploše Z.15 porušuje zásadu legitimního očekávání, které mu podle jeho přesvědčení vzniklo na základě předchozího územního plánu, který takovou podmínku nestanovil. Legitimního očekávání, které by mířilo k zachování dosavadního stavu navždy, se navrhovatel nemůže dovolávat (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018-43; či ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316). Vzhledem k územnímu vývoji a případným změnám v politické vůli orgánů samosprávy nelze očekávat absolutní strnulost regulace. Stěžejní je, že etapizací není porušena kontinuita předchozího řešení, které původní územní plán nabízel. V tomto ohledu nebyla v minulosti představena žádná konkrétní řešení, která by Změna č. 1 ÚP nerespektovala. Navrhovatel nadto v konkrétních obrysech v návrhu neupřesňuje, jak by takovéto časové rozdělení výstavby (skutečnost, že plocha Z.15 bude zastavěna v návaznosti na výstavbu na ploše Z.14a) mělo zasáhnout do jeho zájmů.

68. Soud nepřisvědčil též námitce navrhovatele, že by odpůrkyně chaoticky zaváděla etapizaci jen u některých ploch. Etapizace odpůrkyně zavádí i u plochy Z.09 ze specifického důvodu, že plocha je napojena na veřejnou komunikaci právě plochou P.1.03. Je pravda, že plocha Z.06 není podmíněna realizací Z.1.01, nicméně soud neshledal, že by tyto plochy tvořily souvislé území, či byly na sobě jakkoliv napojené. Navíc je plocha Z.06 svojí rozlohou menší než plochy Z.14a a Z.15. Rozdíly v přístupu k jednotlivým lokalitám lze považovat za opodstatněné.

V. 4 Námitky týkající se přezkoumatelnosti požadavku na minimální šířku veřejných prostranství

69. V rámci Změny č. 1 ÚP byl nově stanoven požadavek na minimální šířku veřejných prostranství v délce 13 m u ploch Z.14a a Z.15. V reakci na tento požadavek navrhovatel uvedl, že tímto odpůrkyně výrazně zredukovala možné využití jeho pozemku. Navrhovatel vznesl také námitku, že není důvod, aby veřejná prostranství pro dopravu byla široká minimálně 13 m, když parkování a odstavování vozidel je plánováno mimo pozemní komunikace v plochách změny Z.14a a Z.15. Navrhovatel namítl, že tento požadavek nesplňují ani jiná prostranství.

70. Odpůrkyně k tomuto požadavku uvedla ve Změně č. 1 Územního plánu Držovice, textová část odůvodnění:

„Šířka veřejného prostranství v ploše Z.14b v šířce 13 m byla navržena namísto plochy sídelní zeleně 25- Z o šířce cca 20 m. Šířka 13 m byla zvolena proto, že se bude jednat o páteřní veřejný prostor, který bude mimo těleso komunikace zahrnovat také pás zeleně, chodník a odstavná parkovací stání pro návštěvy. Toto veřejné prostranství v budoucnu může také obsluhovat navazující obchodní zónu.“

71. Nejprve soud připomněl i ve vztahu k této námitce, že obec má v mezích zákona široký prostor v rozhodování o uspořádání svých územních poměrů. Soud do rozhodnutí obce o

využití území zasahuje jen tehdy, je-li nepřiměřenost zásahu do soukromého práva výrazná. Zároveň soud nemá pravomoci zasahovat do variant využití území a určovat pozitivním způsobem konkrétní podobu funkčního uspořádání jednotlivých lokalit. Dohlíží pouze na to, aby zásah do vlastnických práv byl zcela minimalizován a respektoval zásadu přiměřenosti (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ze kterého plyne, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv „jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“.

72. Odpůrkyně v odůvodnění Změny č. 1 ÚP zdůvodnila stanovení maximální šířky veřejných prostranství nutností zajistit koncepci „zklidněných“ obytných ulic se zahrnutím bezpečného pěšího pohybu, stromořadí a zeleného pásu a prostoru pro vedení sítí, to vše s ohledem na páteřní lokalitu a riziko nadměrného hluku a zajištění dostateku parkovacích míst. Šířka veřejných prostranství byla zdůvodněna také potřebou na zajištění kapacity pro technickou infrastrukturu a dostatek parkovacích míst pro navazující obchodní zónu.
73. Soud přitom nepřisvědčil návrhu navrhovatele na zrušení tohoto požadavku, neboť takové vysvětlení považuje za zcela legitimní a lze v něm spatřovat veřejný zájem na udržení kvalitní dopravní situace, rozvoje obytné zóny a ochrany veřejného zdraví. Soud rozumí tomu, že rozšíření veřejného prostoru je určitým zásahem do vlastnického práva (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83), nicméně využití území může územní plán stanovovat v reakci na veřejné potřeby, pokud nad soukromými zájmy převáží a zároveň šetří práva dotčených osob. Zajištění odpovídajícího uličního profilu se zelení při zajištění kvalitní dopravní infrastruktury je nepochybně ve veřejném zájmu.
74. Kromě páteřního prostoru veřejného prostranství, kterou zahrnuje plocha Z.14b, je požadavek na minimální šířku plánován i pro dopravní napojení zajišťující prostupnost skrze plochy Z.14a a Z.15. Soud v této souvislosti uvážil tak, že požadavek na přísné uliční profily je rozumně odůvodněn urbanistickou koncepcí dané rozsáhlé lokality. Soud by si však dovedl k této námitce představit podrobnější odůvodnění, avšak ze znění Změny č. 1 ÚP je zcela pochopitelné, že obec cílí na zabezpečení kvalitního rozvoje obytné lokality s dostačující dopravní obsluhou, veřejnou infrastrukturou a ochranou kvality prostředí tím, že zavádí prostor pro pěší pohyb, stromořadí a prostor pro vedení sítí.
75. Není též důvodný argument navrhovatele, že jiné obytné zóny tento požadavek nemusí splňovat. Podle náhledu soudu se nejedná o regulaci, která by byla jakkoliv iracionální či nepřiměřená, neboť odpůrkyně stanovením tohoto parametru sleduje odůvodněné funkční uspořádání území. Do těchto úvah, které nevybočují z mezí zákonnosti a nepředstavují neodůvodněné excesivní rozhodnutí, soud proto nezasáhl. Zároveň vzal soud v úvahu, že územní plán neřeší prostor a podobu těchto uličních uspořádání, a lze rozumně očekávat, že budou v konkrétních obrysech řešeny územní studií (viz str. 11 Změna č. 1 územního plánu Držovice - odůvodnění).
76. Požadavek nelze hodnotit jako nepřiměřený ani z důvodu, že odpůrkyně uvedla ve Změně č. 1 ÚP obecně v kapitole „d Koncepce veřejné infrastruktury“, že „[o]dstavování a parkování vozidel u nové zástavby musí být řešeno výstavbou garáží či odstavných stání v rámci vlastních objektů či pozemků“. Požadavek, aby nová zástavba řešila parkování na vlastním pozemku, se týká hlavně potřeb té konkrétní zástavby. To logicky nevylučuje, aby veřejné prostranství současně obsahovalo návštěvnická stání, nebo prostor pro budoucí širší obsluhu území.

Vzhledem k takovému cíli ani plánovaná rekonstrukce okolních ulic též rozhodně nečiní požadavek, aby parkovací stání byla umístěna přímo v dané lokalitě iracionálním.

77. Soud proto této námitce nepřisvědčil.

VI. Závěr a náklady řízení

78. Soud shledal návrh zčásti důvodným, a proto napadenou část Změny č. 1 ÚP, v rozsahu, který je specifikován ve výroku I. tohoto rozsudku, zrušil ke dni jeho právní moci (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
79. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci úspěch pouze částečný, stejně jako odpůrkyně. Vzhledem k tomu, že soud zčásti navrhovateli vyhověl, zčásti jeho námitky zamítl, lze konstatovat procesní úspěch obou stran. S ohledem na obtížnou kvantifikovatelnost úspěchu vzhledem k rozsahu návrhu soud pro účely rozhodnutí o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že úspěch stran je přibližně shodný. Z tohoto důvodu soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li zaměstnanec stěžovatele nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 22. dubna 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu