



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatelů: a) P. V., nar. X, X,  
b) P. V., nar. X, X,  
zastoupených Mgr. Ondřejem Hálou, advokátem, Kaprova 42/14,  
110 00 Praha 1,

proti  
odpůrkyni: Obec Hůrky, IČO 00258741, Hůrky 50, 337 01 Rokycany,  
zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, třída Kpt.  
Jaroše 1922/3, 602 00 Brno,

za účasti osob  
zúčastněných na 1. A. R., X,  
řízení: 2. P. P., X,  
3. E. P., X,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 – Územního plánu Hůrky s prvky regulačního plánu, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Hůrky ze dne 8. 11. 2024, č.j. U12/1/24, a to v části vymezení ploch Z.05 a Z.06,

takto:

I. Návrh navrhovatele a) se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- II. Návrh navrhovatelky b) se zamítá.
- III. Navrhovatel a) je povinen nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 13 574 Kč k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Davida Zahumenského do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Navrhovatelka b) je povinna nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 13 574 Kč k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Davida Zahumenského do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### [I] Předmět řízení

- 1. Návrhem ze dne 20. 10. 2025, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručeným dne 31. 10. 2025, se navrhovatelé společně domáhali, aby soud zrušil část opatření obecné povahy č. 1/2024, kterým se vydává Územní plán Hůrky s prvky regulačního plánu vydaný dne 12. 11. 2024, účinný ode dne 29. 11. 2024 v části vymezení plochy Z.05 a Z.06 (dále jen „územní plán“, „ÚP“ „ÚP Hůrky“ nebo „OOP“), a přiznal navrhovatelům náhradu nákladů řízení.
- 2. Proces přijímání územního plánu byl v případě ÚP Hůrky upraven zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

#### [II] Návrh

- 3. Navrhovatel a) je vlastníkem mimo jiné pozemku parc. č. X, orná půda, a pozemku parc. č. XA, trvalý travní porost, v obci X, katastrálním území X.
- 4. Navrhovatelka b) je vlastníkem mimo jiné pozemku parc. č. XB, orná půda; pozemku parc. č. XC, orná půda; pozemku parc. č. XD, orná půda; pozemku parc. č. XE, orná půda a pozemku parc. č. XF, orná půda v obci X, katastrálním území X.
- 5. Veškeré výše specifikované pozemky byly dotčeny napadaným OOP (dále též jen „dotčené pozemky“).
- 6. Hlavní návrhové námitky lze shrnout do následujících bodů:

**Porušení vlastnického práva:** OOP je v části navrhované ke zrušení nezákonné, omezuje ústavně zaručené právo navrhovatelů vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) nad rámec nezbytně nutné míry a nejšetrnějšího zásahu, tedy porušuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu.

**Nepřezkoumatelnost:** OOP je v části navrhované ke zrušení pro nedostatek rozhodovacích důvodů v textové části odůvodnění nepřezkoumatelné.

**Diskriminace a nekoncepčnost:** OOP je v části navrhované ke zrušení diskriminační vůči navrhovatelům oproti ostatním obyvatelům obce. ÚP je tak urbanisticky nekoncepční.

**Rozpor mezi grafickou a textovou částí:** ÚP obsahuje rozpor mezi textovou a grafickou částí, nemůže tedy obstát jako závazný podklad pro další rozvoj území.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

7. Současný ÚP počítá se začleněním dotčených pozemků do plochy označené jako Z.05 (pozemek parc. č. XA) a Z.06 (pozemek parc. č. X, pozemek parc. č. XG, pozemek parc. č. XB, pozemek parc. č. XC, pozemek parc. č. XD, pozemek parc. č. XE, pozemek parc. č. XF, pozemek parc. č. XH).
8. Uvedené plochy Z.05 a Z.06 jsou vymezeny v ÚP jako plocha s kódem způsobu využití SV (smíšené obytné venkovské) a plocha Z.06 je v ÚP vymezena též jako plocha s kódem způsobu využití ZZ (zelen - zahrady a sady). Plochy Z.06 a Z.05 jsou označeny dále jako zastavitelná plocha.
9. Regulace zástavby tak, jak je navržena, povoluje výstavbu pouze 4 rodinných domů v ploše označené jako Z.06 a výstavbu pouze 2 rodinných domů v ploše označené jako Z.05. Dohromady je tak na této straně silnice III. třídy v jihozápadní části Hůrek povolena výstavba 6 rodinných domů na 13 pozemcích ve vlastnictví různých vlastníků.
10. V odůvodnění ÚP je výše uvedená regulace odůvodněna takto: „ÚP usměrňuje rozvoj lokality, kde došlo v minulosti k nekonceptnímu dělení pozemků trvalého travního porostu, které svou výměrou neodpovídají charakteru podhorského sídla s rozvolněnou zástavbou a většími výměrami pozemků a při plném využití by představovalo výrazné a nevhodné zvýšení hustoty zástavby v této lokalitě. Nová zástavba je regulována tak, aby odpovídala stávající struktuře zástavby na protější straně silnice a nepřevyšovala ji počtem rodinných domů, aby byly dodrženy dostatečné vzdálenosti mezi rodinnými domy, což zajistí zachování výhledů a průhledů pro stávající obyvatele naproti. Zároveň zajistí, aby každý ze soukromých vlastníků pozemků v ploše Z.05 a Z.06 byl alespoň zčásti uspokojen ve svých požadavcích a měl možnost výstavby bez dalších dohod a podmínek od ostatních vlastníků. Výraznému snížení min. výměry stavebních pozemků v ploše Z.05 bylo třeba přizpůsobit i velikost rodinných domů, tedy stanovit max. počet bytů v rodinném domě. Rozsah ploch SV v rámci plochy Z.05 byl upraven a byly přidány plochy ZZ tak, aby nebyla umožněna výstavba hlavních staveb směrem do volné krajiny východním směrem a byla respektována obytná struktura na protější straně silnice (která vznikla dělením obecního pozemku 725 v meziválečném období z vůle tehdejšího zastupitelstva).“

### **Porušení vlastnického práva**

11. Navrhovatelé tvrdili, že rozdělení pozemků bylo učiněno na základě platného a pravomocného rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odbor stavební, ze dne 30. 4. 2008. Pozemky byly takto rozděleny na základě geometrického plánu č. 206-49/2008. Dle navrhovatelů by měl ÚP toto rozhodnutí respektovat v rámci zásad územního plánování.
12. Stran toho navrhovatelé připomněli rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, z něhož vyplývá, že by si při přemýšlení nad budoucí regulací obsaženou v územním plánu měly obce dávat mj. pozor i na existující pravomocná územní a jiná obdobná rozhodnutí. Ačkoliv územní plán nemůže sám o sobě tato rozhodnutí ovlivnit (nemůže je nějak zneplatnit), může ale nevhodná regulace nerespektující tato rozhodnutí představovat nepřiměřený zásah do vlastnických práv a v důsledku toho pak může být zrušena soudem. Navrhovatelé měli za to, že do jejich vlastnických práv bylo napadeným OOP zasaženo, a byli přesvědčeni, že nemohou být penalizováni za předchozí neuvážené rozhodnutí obce. ÚP by neměl sloužit jako nápravný nástroj předchozích rozhodnutí obce, ale jako jeho prováděcí nástroj. Ostatně, z návrhu na zadání pro územní plán z ledna 2010 (dostupný na <https://www.rokycany.cz/up%2Dhurky/ds->

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

51113/archiv=0) vyplývá, že plocha Z.05 a Z.06 byla od počátku obcí Hůrky plánována pro umístění rodinných domů. Z tohoto důvodu si navrhovatelé dotčené pozemky koupili.

13. Navrhovatelé měli za to, že v rámci současné zástavby by bylo logičtější povolení většího počtu domů s menší zastavěnou plochou bez omezení počtu bytů v rodinném domě. V rámci současně nastavené regulace je totiž nelogické omezování počtu bytů v rodinných domech, když je dostatečně omezena zástavba. Toto omezení se navíc netýká jiné části obce, a regulace se tak soustřeďuje především na plochy Z.05 a Z.06. V protějščí zástavbě je například dvojdům. V tomto ohledu navrhovatelé odkázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 47, a z rozhodnutí rezultující právní větu č. IV [„V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. (...) Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).]“.

#### Nepřezkoumatelnost

14. V odůvodnění ÚP je dále uvedeno, že takto stanovená regulace zároveň zajistí, aby každý ze soukromých vlastníků pozemků v ploše Z.05 a Z.06 byl alespoň zčásti uspokojen ve svých požadavcích a měl možnost výstavby bez dalších dohod a podmínek od ostatních vlastníků.
15. Navrhovatelé měli za to, že toto řešení je ve stylu, že „vlk se nažere a koza zůstane celá“. Neřeší však budoucí vlastnické vztahy na všech 13 pozemcích. Odpůrce tak vůbec neřeší situaci, že současní vlastníci mohou své pozemky prodat třetím osobám, a to třeba jen jeden pozemek, nikoliv soubor pozemků.
16. Současné rozdělení vypadá následovně:

| Vlastník | Počet pozemků | Počet možných domů |
|----------|---------------|--------------------|
| Paní P.  | 3             | 1                  |
| Pan V.   | 2             | 1                  |
| P.       | 1             | 1                  |
| Paní V.  | 5             | 2                  |
| R.       | 1             | 1                  |

17. Z výše uvedené tabulky vyplývá, že neexistuje rozumný klíč pro určení nové zástavby, resp. existuje tak, jak odůvodňuje ÚP, tj. aby se alespoň částečně uspokojili jednotliví vlastníci. Nezáleží však, zda má vlastník 1, 2 nebo 3 pozemky v rámci počtu domů, který zůstává

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

stejný. Takto uvedené rozdělení je neudržitelné, nekoncepční a diskriminující. ÚP je v tomto ohledu zcela nepřezkoumatelný.

### **Diskriminace a nekoncepčnost**

18. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že regulace výstavby nekoresponduje s programem rozvoje obce Hůrky (dostupném na oficiálních webových stránkách obce), kde je v odstavci nazvaném jako „Příležitosti“ uvedeno, že obec by měla *„reagovat na zájem o stavební pozemky a uspokojení tohoto zájmu uspokojit územním plánem, který podpoří tvorbu a prodej stavebních pozemků“*. Současná koncepce ÚP však spíše brzdí další urbanistický rozvoj obce s původní myšlenkou přilákání nových obyvatel.
19. ÚP dále odůvodňuje současnou regulaci zástavby tak, že díky rozestupům mezi domy, bude zajištěno zachování výhledů a průhledů pro stávající obyvatele naproti. Tento účel regulace zástavby je však diskriminační pro nové vlastníky pozemků na východní straně podél silnice III. třídy v jihozápadní části obce Hůrky. Současná zástavba je de facto jednolitá, bez větších mezer pro průhledy a výhledy pro novou zástavbu. Navrhovatelé mají za to, že s tímto urbanistickým koncept počítal od počátku, jelikož výhledy pro stávající zástavbu jsou zajištěny na západní straně od silnice III. třídy a pro novou zástavbu budou zajištěny na východní straně od silnice III. třídy. V obou případech tak budou zajištěny výhledy do zeleně, nikoliv na silnici, což je z hlediska výhledů a průhledů logičtější řešení.
20. Navrhovateli a) byl navíc oproti původnímu ÚP navíc zařazen pozemek parc. č. X v jižní části Hůrek pod kód využití ZZ (zeleně - zahrady a sady) oproti původnímu SV (smíšené obytné venkovské). Pro navrhovatele a) je tak pozemek parc. č. X zcela bezcenný bez dalšího možného využití, jelikož je nezastavitelný (přestože se nachází v zastavitelné části obce).
21. Pohledem na dosavadní průběh zástavby v dané lokalitě je však dle navrhovatele a) důvodné, aby byl dotčený pozemek také začleněn do plochy Z.06 s kódem využití SV (smíšené obytné venkovské). Tím by bylo dosaženo souměrného a komplexního urbanistického rozvoje v aktuálně lukrativní lokalitě, která je navíc současnou zástavbou přirozeně předpokládána.
22. Z výřezu z hlavního výkresu je vidno, že pozemek parc. č. X je oproti ostatním pozemkům v „pásu“ plochy Z.06 diskriminován v rámci způsobu využití ZZ (zeleně - zahrady a sady) oproti využití SV (smíšené obytné venkovské). Současné začlenění pozemku parc. č. X do plochy Z.06 se způsobem využití ZZ (zeleně - zahrady a sady) tak významně snižuje hodnotu pozemku oproti ostatním pozemkům v daném jednolitém pásu. Ostatně, i navrhovatel a) legitimně očekával, že bude jeho pozemek zastavitelný, když na všech pozemcích byla pro účely zastavitelnosti zřízena věčná břemena vedení inženýrských sítí. Předchozí (neschválená) verze ÚP navíc počítala i s natažením přípojek až k pozemku parc. č. X, což v současném návrhu ÚP absentuje.
23. V ÚP byla dále přidána plocha ZZ i do plochy Z.05 s odůvodněním, aby nebyla umožněna výstavba hlavních staveb směrem do volné krajiny východním směrem a byla respektována obytná struktura na protější straně silnice. Toto řešení si však protirečí s možnými průhledy a výhledy současných vlastníků, které by mohly být zajištěny právě posunutím nové zástavby do volné krajiny. Navíc, takto omezená zástavba není v žádné jiné části obce Hůrky. Tento koncept navíc není logický, když za novou zástavbou navazuje volný krajinný prvek. ÚP navíc nutí vlastníky nové zástavby k doplňování vzrostlé zeleně pro začlenění zástavby do krajiny. Tím však není vyřešen plynulý přechod zástavby do volné

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

krajiny, ba právě naopak. Rovněž omezování oplocení pozemků pro vznik nového chodníku není zcela jasný, když nebyl navrhovaný chodník nikde navržen.

24. Argument uvedený v odůvodnění ÚP, který se týká větší rozlohy pozemků, aby splňoval charakter podhorského sídla v souladu se stávající zástavbou, je rovněž lichý. Současná zástavba naproti ploše Z.06 a Z.05 rozhodně nedisponuje větší rozlohou pozemků. Jedná se o menší rodinné domy, které nemají shodný ráz (každý je zcela individuální). Není navíc na místě uvádět, že předchozí řešení bylo nekoncepční, když sám ÚP umožňuje v zastavěném území připustit dělení stavebních pozemků pouze, pokud bude splněna minimální výměra nově vzniklých stavebních pozemků 800 m<sup>2</sup> s tolerancí 10 %. Není tedy jasné, co považuje ÚP za větší výměru pozemků a co ne, když naprostá většina dotčených pozemků má okolo cca 800 m<sup>2</sup>.
25. Za nesprávný považovali navrhovatelé i argument, že regulace zástavby je takto stanovena z důvodu, aby počet rodinných domů nepřevyšoval počet domů v protější zástavbě. Jednak je v protější zástavbě celkem 8 rodinných domů a dále několik dalších menších staveb jako garáží apod. Protější zástavba je tak celistvá bez větších mezer. Současnému rázu obce by tak naopak prospělo, kdyby měli vlastníci pozemků na ploše Z.06 a Z.05 možnost výstavby menších rodinných domů na všech 13 pozemcích.
26. Navrhovatelům nebylo zřejmé, proč obec omezuje zástavbu v plochách Z.05 a Z.06. Při veřejném projednání nového ÚP bylo ze strany odpůrkyně sděleno, že existuje nějaká petice občanů obce Hůrky, která se má týkat právě omezení nové zástavby. Petice však nebyla ze strany odpůrkyně blíže specifikována ani předložena. Pokud by občané obce Hůrky byli natolik nespokojení s možností nové zástavby, jistě by se o svá práva hlásili a zúčastňovali se pravidelně veřejného projednání ÚP. Dosud zde však byli pouze vlastníci pozemků v plochách Z.05 a Z.06. Celkově se jedná již o třetí podobu ÚP, která byla odpůrkyní předložena po vypořádání námitek navrhovatelů. Navrhovatelé měli za to, že odpůrkyně, než aby vyhověla navrhovatelům v rámci jejich odůvodněných námitek, raději vydala ÚP v současné podobě v domněnku, že se třeba navrhovatelé již nebudou domáhat jeho zrušení a obec Hůrky již konečně bude mít aktualizovaný územní plán v platnosti.

#### **Rozpor mezi grafickou a textovou částí**

27. Výše uvedený krok navíc není ani řádně odůvodněn. V ÚP existuje rozpor se začleněním plochy Z.06 na mapě do kódu využití ZZ, nicméně v odůvodnění textové části ÚP je plocha Z.06 označena s kódem využití SV. Tato chyba proto vyvolává otázku, jak bylo zařazení pozemku parc. č. X skutečně myšleno. Tato skutečnost představuje rozpor mezi textovou a grafickou částí ÚP. Navrhovatelé k tomu odkázali na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 175/2014-73, ze kterého se m.j. podává: *„Vztahem mezi textovou a grafickou částí územního plánu se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), kde konstatoval, že grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech a obě tyto části územně plánovací dokumentace tedy musí být ve vzájemném souladu. Pokud tomu tak není, neposkytuje územně plánovací dokumentace jistotu o způsobu, jak je dotčené území z pohledu územního plánování řešeno, a nemůže tedy z hlediska zákona obstát coby závazný podklad pro další rozvoj území.“*
28. Rovněž se stran srozumitelnosti, resp. nesrozumitelnosti již v minulosti vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č.j. 1 Ao 6/2010-130, kde m.j. dovodil: *„Nejvyšší Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.*

*správní soud shrnuje, že jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem. Shledá-li proto soud, že opatření obecné povahy nebo jeho část je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, musí jej bez dalšího v celku nebo v nepřezkoumatelné části zrušit.“*

### **[III] Vyjádření odpůrkyně k návrhu**

29. Odpůrkyně se k návrhu vyjádřila v podání ze dne 29. 12. 2025. Připomněla, že Hůrky jsou malou obcí a z hlediska mj. sociální soudržnosti a kvality života je rozsáhlejší výstavba pro obec velikosti Hůrek zcela nevhodná a nežádoucí. Odpůrkyně se dále podrobně věnovala každé z návrhových námitek a pečlivě vysvětlovala, za použití citace z odůvodnění OOP, co ji vedlo k přijatému řešení rozvoje území. Vzhledem k obsáhlosti vyjádření soud v podrobnostech odkazuje na jeho obsah.
30. Osoby zúčastněné na řízení, které byly původně navrhovateli, se k věci samostatně nevyjádřily.

### **[IV] Posouzení věci soudem**

31. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
32. Podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Ten, kdo je oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může současně s takovou žalobou nebo návrhem navrhnout zrušení tohoto opatření obecné povahy nebo jeho částí; jsou-li však žaloba nebo jiný návrh podávány po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1, může navrhnout pouze, aby soud rozhodl, že se takové opatření obecné povahy nebo jeho část v této věci nepoužijí, pokud by jinak byly dány důvody pro jejich zrušení. Soud umožní tomu, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, aby se k návrhu na nepoužití opatření obecné povahy nebo jeho části vyjádřil; ustanovení § 78 odst. 8 se použije obdobně.
33. Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního, návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.
34. Podle § 101b odst. 4 soudního řádu správního, při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
35. Podle § 101d odst. 2 věty první a druhé soudního řádu správního, dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

36. Při jednání před soudem dne 27. 1. 2026 setrvaly strany sporu tomuto jednání přítomné na svých dosavadních stanoviscích.
37. Postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vymezil Nejvyšší správní soud takto (rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)): „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS).
38. Zároveň je třeba připomenout, že soudní praxe uplatňuje k přezkumu územně plánovací dokumentace přístup, který se vyznačuje na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, který však na straně druhé také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena.
39. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. „*Nynější právní úprava počítá s přísnějším promítnutím dispoziční zásady, a soud je tak vázán při přezkumu rozsahem i důvody návrhu, podobně jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138).*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 954). Vzhledem k obsahu návrhových námitek, kdy se jednotlivé argumenty vzájemně prolínají, soud předestírá, že není jeho povinností reagovat na každou dílčí námitku a tu obsáhle vyvracet. Úkolem soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem argumentace navrhovatelů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Podstatné tedy je, aby se soud ve svém rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami navrhovatelů, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č.j. 7 Afs 85/2013-33, či rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).
40. Návrh není důvodný.
41. Soud primárně připomíná vyjádření odpůrkyně k návrhu, kde je akcentováno, že Hůrky jsou malou obcí s počtem obyvatel okolo 230. Nelze se než ztotožnit s tím, že při úvaze nad rozsahem rozvojových ploch, které obec v územním plánu vymezí, je tato skutečnost jednou z rozhodujících. Obec prostě musí uvažovat nad tím, kolik nových obyvatel si z dlouhodobého hlediska „může dovolit“ a je výrazem dobré správy, když je zohledněna udržitelnost takového rozvoje. Z tohoto pohledu soud postupu odpůrkyně přitakal.
42. Ostatně, v odůvodnění OOP se stran urbanistické koncepce přiléhavě konstatuje mj., že „*Základním cílem územního plánu je, v souladu s požadavkem obce a jejích obyvatel, zachovat*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

*klidný venkovský charakter obce s kvalitním životním prostředím a hodnotným přírodním a krajinným zázemím a vytvořit předpoklady pro dlouhodobý rozvoj území obce v souladu s ochranou jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot“, když „územní rozvoj zastavěného území respektuje urbanistickou strukturu sídla a dále ji, s ohledem na historický vývoj zástavby, dotváří. Hůrky byly založeny kolem pravidelné návsi, která byla vymezená a ohraničená stavbami zemědělských usedlostí.“ Obdobně výstižné a respektující nezbytnost udržitelnosti územního rozvoje je ta část odůvodnění, kde se uvádí, že „pro zajištění přiměřeného dlouhodobého rozvoje obce odpovídající velikosti a pozici obce v rámci sídelní struktury, v souladu s požadavky obce a jejích obyvatel na zachování klidného obytného prostředí malé venkovské obce s hodnotným přírodním a krajinným zázemím, územní plán vymezuje zastavitelné plochy pro max. 11 rodinných domů. Při využití volných ploch uvnitř zastavěného území sídla je možné umístit dalších cca 7 rodinných domů, celkem 18 rodinných domů. Přičemž za posledních 15 let bylo dokončeno 12 bytů.“*

43. Dále, z hlediska tvrzené újmy co do hodnoty pozemků nebylo možno odhlédnout od nesporné skutečnosti, že od roku 2015 do doby nabytí účinnosti ÚP regulovalo území obce pouze opatření obecné povahy, kterým bylo vymezeno zastavěné území a pozemky navrhovatelů byly mimo zastavěné území. Z platného ÚP vyplývá, že na pozemku parc. č. XA [ve vlastnictví navrhovatele a)] je možno postavit rodinný dům a stejně platí o pozemcích parc. č. XC a XE [ve vlastnictví navrhovatelky b)]. Ergo, zatímco pozemky obou navrhovatelů byly do účinnosti platného ÚP mimo zastavěné území, platný ÚP jejich majetek zhodnotil.
44. Soud rovněž nemohl přisvědčit domněnce, že ÚP měl v rámci zásad územního plánování respektovat, že v roce 2008 došlo k rozdělení pozemků. Pouhou parcelací pozemků nevzniká jejich vlastníkům legitimní očekávání, resp. nárok na to, aby územní plán určil jejich pozemku regulaci podle jejich očekávání. Naopak, lze velmi kvitovat vůli odpůrkyně vyjádřenou v odůvodnění rozhodnutí o námitce, kde se k urbanistické koncepci mj. uvádí, že (zvýraznění podtržením provedl soud) „cílem obce Hůrky je vyloučit přehustěnou zástavbu typickou pro nevzhledné satelitní zóny na okrajích větších obcí a měst a umožnit vytvoření struktury tak, jak je typické a odpovídající pro malebnou podhorskou obec obklopenou Brdskými vrchy. Zároveň si je obec vědoma, že by bylo vhodné, aby každý ze stávajících majitelů měl možnost postavit v ploše Z.05 nebo Z.06 alespoň jeden rodinný dům na své parcele a to tak, aby nemusel pozemky dále dělit, scelovat či směňovat pro dosažení minimální výměry.“ Je zřejmé, že odpůrkyně citlivě vážila vlastní odpovědnost za územní rozvoj obce a zároveň očekávání navrhovatelů stran možnost stavět na pozemcích v jejich vlastnictví. Jejím postupu nelze v tomto směru nic vytknout a nemůže být řeči o tom, že by došlo k jakémukoliv, natož excesivnímu vybočení směrem k vlastnickým právům navrhovatelů. Územní plánování je činnost, která je mnohdy balancováním mezi několika, často vzájemně protichůdnými, zájmy (očekáváním). Bylo tomu tak i v nyní souzené věci a odpůrkyně v tomto smyslu obstála.
45. Nedůvodná byla i námitka o nepřezkoumatelnosti OOP. Je totiž zcela absurdní úvaha, že by odpůrkyně měla v rámci územního plánování řešit *„budoucí vlastnické vztahy na všech 13 pozemcích“*, příp. že *„současní vlastníci mohou své pozemky prodat třetím osobám, a to třeba jen jeden pozemek, nikoliv soubor pozemků“*. Pokud by tomu tak mělo být, pak by se z územního plánování stala naprosto nefunkční činnost, protože by prostě nebylo v lidských silách

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vymyslet takový mechanismus, který by zohledňoval jakoukoliv změnu vlastnictví pozemků v území *pro futuro*.

46. Za naprosto nepřipadné pak soud považuje tvrzení o tom, že odpůrkyně zvolila přístup „*vlk se nažral a koza zůstala celá*“. Navrhovatelé si odmítají připustit fakt, že skutečně nemají legitimní očekávání, natož právo na to, aby všechny pozemky v jejich vlastnictví bylo možné zastavět. Odpůrkyně svůj záměr, který, a to je třeba zopakovat, citlivě vyvážil zájmy obce a představy navrhovatelů, přesvědčivě vysvětlila stran plochy Z.05 (a obdobně i ohledně plochy Z.06) tak, že v předmětné lokalitě „*došlo v minulosti k nekoncepčnímu dělení pozemků trvalého travního porostu, které svou výměrou neodpovídají charakteru podhorského sídla s rozvolněnou zástavbou a většími výměrami pozemků a při plném využití by představovalo výrazné a nevhodné zvýšení hustoty zástavby v této lokalitě*“, přičemž „*nová zástavba je regulována tak, aby odpovídala stávající struktuře zástavby na protější straně silnice*“ a „*zároveň zajistí, aby každý ze soukromých vlastníků pozemků v ploše Z.05 a Z.06 byl alespoň z části uspokojen ve svých požadavcích a měl možnost výstavby bez dalších dohod a podmínek od ostatních vlastníků*“.
47. A zdůvodněno bylo i vymezení plochy ZZ na pozemku parc. č. X („*Parcela X je zařazena do ploch ZZ proto, aby zde nedošlo k zástavbě rodinnými či rekreačními stavbami, byl vytvořen plynulý přechod do volné nezastavěné krajiny jižním směrem a aby okraj nové zástavby výrazně nepřesahoval okraj stávající zástavby na protější straně silnice směrem do volné krajiny*.“). Soud v takovém přístupu nevidí cokoli diskriminujícího a tvrzení o bezcennosti takového pozemku považuje za mírně řečeno přehnané. Nadto, navrhovatel a) zakoupil v obci bez územního plánu (tehdy) pozemek vedený jako orná půda a soudu není zřejmé, z čeho dovozuje vznik legitimního očekávání, že se z takového pozemku musí stát pozemek, na kterém bude možno postavit rodinný dům.
48. Domnívají-li se navrhovatelé, že „*současná koncepce ÚP však spíše brzdí další urbanistický rozvoj obce s původní myšlenkou přilákání nových obyvatel*“, pak soud plně odkazuje na legitimitu názoru vysloveného v odůvodnění OOP, podle kterého, mimo jiné, je kladen důraz na „*zajištění přiměřeného dlouhodobého rozvoje obce odpovídající velikosti a pozici obce v rámci sídelní struktury, v souladu s požadavky obce a jejích obyvatel na zachování klidného obytného prostředí malé venkovské obce s hodnotným přírodním a krajinným zázemím*“ s tím, že obec má „*zájem rozvíjet venkovský charakter sídla a kvalitní obytné prostředí příjemné pro život*.“
49. Odpůrkyni lze přisvědčit i v tom, že stanovit minimální výměru budoucího stavebního pozemku není výjimečné, přičemž taková regulace směřuje obvykle k tomu, aby nedocházelo k nežádoucímu zahušťování zástavby a realizaci příliš mnoha rodinných domů na malém území.
50. Pro plochy s funkčním využitím SV stanoví platný ÚP tuto regulaci: „*Výměra stavebního pozemku v zastavitelných plochách pro samostatně stojící rodinný dům s 1 bytem je minimálně 1 000 m<sup>2</sup>, pro samostatně stojící rodinný dům se 2 byty je minimálně 1 200 m<sup>2</sup>, pro samostatně stojící rodinný dům se 3 byty je minimálně 1 400 m<sup>2</sup>, pokud není v kapitole C.3 stanoveno jinak; v zastavěném území lze připustit dělení stavebních pozemků pouze, pokud bude splněna minimální výměra nově vzniklých stavebních pozemků 800 m<sup>2</sup> s tolerancí 10 %*.“ Výsledkem této regulace tedy je, aby jeden rodinný dům stál na pozemku s minimální rozlohou 1000 m<sup>2</sup>. Ani jeden z pozemků navrhovatelů tohoto limitu nedosahuje. Aby bylo možno

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vlastníky předmětných pozemků přiměřeně uspokojit, přistoupila odpůrkyně k řešení, které navrhovatele ve výsledku zvýhodňuje oproti jiným vlastníkům pozemků v zastavitelných plochách, protože je pro ně stanovena specifická mírnější regulace. Pro plochu Z.05 platí, že výměra stavebního pozemku bude min. 750 m<sup>2</sup>, pro plochu Z.06 pak min. 680 m<sup>2</sup>. Proto je zapotřebí, aby se na sousedním pozemku nestavělo, protože jedině tak je zajištěno, aby nebyla výstavba příliš hustá a vyhověla vizi obce o vývoji území.

51. Odpůrkyně přezkoumatelně vyjevila i „klíč“, podle kterého vybrala pozemky, na kterých bude možné stavět a na kterých to naopak možné nebude. Stran plochy Z.05 je uvedeno: *„Výstavba je umožněna na pozemcích p. č. XI a XA. Pozemek p. č. XI patří totožné osobě jako pozemek p. č. XCH. Pozemek p. č. XA patří dalšímu vlastníkovi. Obě osoby mají zachovánu možnost výstavbu realizovat. Pozemek p. č. XJ patří obci.“* Ohledně plochy Z.06 je pak vyjevено toto: *„Pozemky, na kterých lze umístit stavbu, jsou p. č. XH, XE, XC a XG. Pozemek p. č. XH patří jednomu vlastníkovi, p. č. XE pak podatelce, které patří i pozemky p.č. XF, XD, XC a XB. Opět není žádný z vlastníků zkrácen, podatelka dostala možnost stavět 2x. Pozemek XG pak patří dalším vlastníkům, kteří rovněž mohou stavbu realizovat. Rodinné domy umístěné v ploše budou mít max. 1 byt.“*
52. Navrhovatel a) má v zastavitelné ploše s funkčním využitím SV jeden pozemek a může stavět jeden dům. Navrhovatelka b) vlastní pět pozemků a může stavět dva domy. Soud takový postup považuje za nediskriminační a zohledňující jak zájmy navrhovatelů, tak zájmy obce.
53. Ohledně nespokojenosti navrhovatelů s tím, že je jim umožněno postavit rodinný dům jen s jednou bytovou jednotkou, lze znovu odkázat na principy, kterými byla odpůrkyně vedena při tvorbě OOP. Požadavek na povolení většího počtu domů se vícero bytovými jednotkami je v rozporu s těmito principy (viz výše).
54. Rovněž lichá je argumentace *„návrhem Územního plánu Hůrky z roku 2010“*. V roce 2010 se totiž nejednalo o návrh územního plánu, ale pouze o jeho zadání. Z toho ovšem nemůže vzniknout jakékoliv legitimní očekávání. A ano, jak uvedla odpůrkyně ve vyjádření k návrhu - bylo rizikem navrhovatelů, zda koupí pozemky v nezastavěném území v obci, která nemá územní plán, a při této koupi budou doufat, že jednou budou ony pozemky zastavitelné podle jejich představ.
55. Stejně tak není zřejmé, z čeho navrhovatelé dovodili, že ÚP *„nutí vlastníky nové zástavby k doplňování vzrostlé zeleně pro začlenění zástavby do krajiny.“* To, že je plocha Z.06 v části využití ZZ k výsadbě zeleně určena, rozhodně neznamená uložení jakékoliv povinnosti navrhovatelům. Zcela mimo podstatu věci pak soud shledal tvrzení o pasivitě obyvatel obce během pořizování platného ÚP.
56. Stran tvrzeného rozporu mezi textovou a grafickou částí OOP soud konstatuje, že zástupce navrhovatelů byl v rámci jednání soudu dne 27. 1. 2026 vyzván, aby se k této námitce vyjádřil vzhledem k obsahu textové části na str. 15 a 68. Na to zástupce navrhovatelů konstatoval, že plocha Z.06 je rovněž v textové části (stejně jako v grafické) uvažována se způsobem využití ZZ. Na této námitce proto již nebylo trváno.
57. Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že návrh není důvodný, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[V] Náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

58. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
59. V daném případě soud společný návrh navrhovatelů zamítl, a proto plný úspěch ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. měla odpůrkyně.
60. Odpůrkyně zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským uplatnila v průběhu ústního jednání náklady řízení ve výši 22 436 Kč, resp. ve výši 27 147,56 Kč včetně DPH.
61. Při rozhodování o nákladech řízení v této věci vycházel soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č.j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, kde konstatoval: „*Žalované správní orgány mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).*“ Jelikož odpůrkyně je malou obcí bez příslušného odborného personálního aparátu, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o předmětném návrhu na zrušení části územního plánu.
62. Soud odpůrkyni z výše uvedených důvodů přiznal (požadovanou) náhradu nákladů řízení ve výši 27 148 Kč, skládající se z odměny advokáta za tři úkony právní služby ve výši 4 620 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 450 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2025. Za úkony právní služby soud považuje převzetí a přípravu zastoupení, podání vyjádření k návrhu na zrušení OOP a účast zástupce odpůrkyně na soudním jednání dne 27. 1. 2026.
63. Součástí náhrady nákladů řízení je dále náhrada za promeškaný čas v souvislosti s cestou zástupce odpůrkyně z Brna do Plzně a zpět na jednání soudu dne 27. 1. 2026, a to ve výši 2 100 Kč [150 Kč za každou ze sedmi promeškaných půlhodin ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu při uvažované době trvání jedné cesty z Brna do Plzně v délce přes 3 hodiny (dle tvrzení zástupce odpůrkyně i [www. googlemaps.com](http://www.googlemaps.com))].
64. Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady cestovních nákladů v celkové výši 5 126 Kč za cestu z Brna do Plzně na jednání soudu a zpět, představující celkem 598 km (2 x 299 km) při použití osobního vozu tov. zn. Renault Megane Scenic s průměrnou kombinovanou spotřebou paliva dle technického průkazu 7,7 litru benzínu 95 B na 100 km. Uvedená náhrada je složena ze základní náhrady za 1 km jízdy ve výši 5, 90 Kč, což v daném případě činí 3528,20 Kč [5,90 Kč x 598 km], a z náhrady za spotřebované pohonné hmoty, což v daném případě činí 1597, 80 Kč {[7,7 litru x 34,70 Kč)/100] x 598 km}, to vše ve smyslu § 13 odst. 5 advokátního tarifu ve spojení s § 157 odst. 3 a odst. 4 písm. b) a § 158 odst. 2, odst.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

3 větou třetí a odst. 4 větou třetí zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 573/2025 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad (účinné od 1. 1. 2026), když cena u automobilového benzínu 95 B byla stanovena v § 4 písm. a) vyhlášky č. 573/2025 Sb. ve výši 34,70 Kč/1 litr a sazba základní náhrady za 1 km jízdy podle § 1 písm. b) téže vyhlášky u osobních silničních motorových vozidel ve výši 5,90 Kč.

65. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 4 712 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
66. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé učinili svůj návrh jako společný návrh dvou osob, byla částka nákladů na řízení přiznaná odpůrkyni rozdělena mezi navrhovatele rovným dílem. Každý z navrhovatelů je proto povinen nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 13 574 Kč.
67. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo navrhovatelům určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.
68. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a nejsou mu známy žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, jež by přiznání náhrady nákladů řízení těmto osobám odůvodňovaly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. 1. 2026

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.