



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Petra Šebka, soudkyně Lenky Bahýřové a soudkyně Kateřiny Mrázové ve věci

navrhovatelé: **a) Ing. F. N.**
bytem X

b) Z. M.
bytem X

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Barborou Klouda Jestřábovou
sídlem Hlinky 57/142a, Brno

odpůrkyně **obec Držovice, IČO 75082144**
sídlem SNP 71/37, 796 07 Držovice

zastoupena advokátkou Mgr. Lucií Knoll
sídlem Helceletova 235/9, Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015 – Změna č. 1 územního plánu Držovice, vydaná zastupitelstvem obce Držovice usnesením ze dne 6.1.2025, a to v částech:

- vymezení (textové i grafické) plochy AU v části pozemků ve vlastnictví navrhovatelů p.č. X a p.č. XA, vše v k.ú. X, obec X,

- podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití v bodu c/2.1 (textová i grafická část) plocha Z.09 ve znění: „podmínky pořadí změn v území - využití plochy je podmíněno realizací plochy P.1.03, rozšířením ulice Ú. a její rekonstrukcí až po napojení na ulici F.“,

- v bodu c/2.2 (textová i grafická část) plochy ve znění „prostorové uspořádání, ochrana hodnot území, krajinného rázu - min. šířka veřejného prostranství 11 m“,
- umístění koridoru CNU.T02 (vymezení grafické) – koridor pro protierozní a retenční opatření - liniový příkop pro zadržování dešťové vody ze zemědělských ploch na pozemcích parc. č. XA a X v k.ú. X;
- v kapitole I) Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti, se ruší plocha US.03 – Z.09, P.1.03 (textová část).

takto:

I. Návrh se zamítá.

- II. Navrhovatelé jsou **povinni** společně a nerozdílně zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 10 140 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Lucie Knoll.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé požadují, aby soud zrušil opatření obecné povahy č. 1/2015 – Změna č. 1 územního plánu Držovice, a to v části týkající se nového funkčního využití ploch zahrnujících jejich pozemky a související pozemky s podmiňující regulací, resp. v rozsahu vymezeném v petitu návrhu (dále též jen „napadené OOP“ či „změna územního plánu“).
2. Podstata sporu spočívá v tom, zda odpůrkyně při přijetí napadené územně plánovací regulace postupovala v mezích zákona a ústavních limitů, zejména zda změna spočívající ve zrušení dosavadní zastavitelnosti, popřípadě jejím podmínění regulativy, vychází z dostatečných podkladů, je přezkoumatelná a obстоjí z hlediska proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelů.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatelé dovozují svou aktivní legitimaci z vlastnictví pozemků, jichž se napadené OOP přímo dotýká. Uvádějí, že na dotčených pozemcích byla podle předchozí územně plánovací dokumentace přípustná výstavba, která již podle nové regulace přípustná není, resp. je podmíněna způsobem, jenž její realizaci fakticky vylučuje. Tím mělo dojít k přímému zásahu do jejich vlastnického práva a ke snížení hodnoty jejich majetku.
4. Navrhovatelé dále uvádějí, že v průběhu pořizování napadeného OOP uplatnili včasné, konkrétní a věcně odůvodněné námitky, které odpůrkyně zamítla. Způsob jejich vypořádání považují za nezákonný, nepřezkoumatelný a založený na nesprávných skutkových východiscích.
5. V návrhu především namítají, že napadené OOP postrádá dostatečný odborný podklad. Tvrdí, že jejich námitky byly vypořádány pouze formálně, bez návaznosti na konkrétní technické, hydrologické či urbanistické podklady, a že odpůrkyně neuvedla, z jakých skutkových zjištění a odborných závěrů při přijetí regulace vycházela. V této souvislosti poukazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu k požadavku přezkoumatelnosti

opatření obecné povahy a k ochraně vlastnického práva, zejména na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

6. Podle navrhovatelů odůvodnění napadeného OOP neobsahuje hydrologické výpočty, geologické posouzení infiltračních schopností zemin, erozní bilanci, vyhodnocení odtokových poměrů ani srovnání možných variant řešení. Odpůrkyně podle nich nepředložila podklady, které by prokazovaly funkčnost přijatých protierozních a vodohospodářských opatření nebo nezbytnost omezení zastavitelnosti dotčených pozemků.
7. Ve vztahu k věcnému obsahu regulace navrhovatelé namítají, že přijatá protierozní a vodohospodářská opatření jsou nefunkční. S odkazem na odborný hydrogeologický posudek (jedná se o posudek Ing. Š. F. z května 2018, *Inženýrsko – geologické posouzení lokality, Držovice – infrastruktura pro stavbu 12 RD*) uvádějí, že navržený vsakovací a odvodňovací příkop nevykazuje reálnou vsakovací schopnost a neodpovídá skutečným terénním podmínkám. Tvrdí, že příkop i tzv. suchý poldr jsou situovány mimo hlavní koncentrační koridory odtoku a v podmínkách nepropustného jílovitého podloží nemohou plnit deklarovanou retenční ani infiltrační funkci. V této souvislosti odkazují na vyjádření hydrogeologa Ing. Š. F. a na mapové podklady založené ve spise.
8. Navrhovatelé současně tvrdí, že pořizovatel nerespektoval reálné terénní a geomorfologické poměry území a nepřihlédl k odborným podkladům, z nichž podle jejich názoru plyne technická neúčinnost navrženého řešení. Poukazují též na to, že sami v průběhu pořizování změny územního plánu předložili alternativní řešení, zejména individuální retenční opatření u budoucí zástavby, která by podle nich mohla zlepšit odtokové poměry při zachování možnosti výstavby. Tuto variantu však odpůrkyně podle nich nereflektovala. V této souvislosti odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, týkající se vhodnosti, potřebnosti a proporcionality zvoleného řešení.
9. Další okruh námitek se týká podmínky využití plochy Z.09 spočívající v požadavku na rozšíření veřejného prostranství – ulice Ú. – na minimální šířku 11 metrů. Navrhovatelé tvrdí, že tato podmínka je za stávajících poměrů objektivně nesplnitelná, neboť šířkové poměry jsou limitovány stávající zástavbou, zejména stavbou na pozemku parc. č. st. xb, a dále pozemkem parc. č. XC. Zdůrazňují přitom, že jedním z vlastníků stavby na pozemku parc. č. st. XB je sama odpůrkyně. Mají proto za to, že byla stanovena podmínka, jejíž splnění je fakticky vyloučeno.
10. S tím spojují námitku porušení zásady minimalizace zásahu. Podle navrhovatelů odpůrkyně neposoudila šetrnější varianty regulace, například etapizaci výstavby, úpravu trasování a parametrů technických opatření nebo zachování zastavitelnosti alespoň části dotčených pozemků. Namísto toho zvolila řešení, které podle nich fakticky znemožňuje realizaci jejich záměru, aniž by doložila, proč by mírnější prostředky nebyly způsobilé zajistit sledované veřejné zájmy. V této souvislosti odkazují i na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 229/24.
11. Navrhovatelé dále brojí proti závěru odpůrkyně o jejich údajné nečinnosti. Tvrdí, že o realizaci svého záměru usilovali dlouhodobě, pořizovali projektové podklady, upravovali dokumentaci a reagovali na požadavky správních orgánů. K tomu odkazují na listiny přiložené k návrhu, zejména žádosti o připojení, vyjádření obce, stanoviska dotčených subjektů a další dokumenty ze souvisejících správních řízení. Současně uvádějí, že

podstatná část průtahů byla způsobena postupem samotné obce, která podle nich opakovaně blokovala navazující povolovací procesy a činila kroky bránící realizaci záměru. V tom spatřují projev libovůle.

12. Navrhovatelé konečně namítají materiální nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Tvrdí, že jeho odůvodnění je založeno na obecných tvrzeních o funkci protierozních a retenčních opatření, aniž by tato tvrzení byla podložena konkrétními odbornými podklady či měřitelnými údaji. Opětovně poukazují na odborné vyjádření geologa Ing. Š. F., podle něhož nelze v předmětné lokalitě doporučit vsakování srážkových vod do zemního prostředí v blízkosti základů staveb a z hlediska stability svahu je naopak třeba vodu co nejrychleji odvést.
13. V této souvislosti navrhovatelé dále poukazují na to, že před vydáním napadeného OOP byly jejich územní záměry opakovaně aprobevány příslušnými orgány veřejné správy. Odkazují zejména na závazné stanovisko Odboru územního plánování a památkové péče Magistrátu města Prostějova ze dne 19. 4. 2023 a na souhlas Magistrátu města Prostějova, odboru životního prostředí, ze dne 6. 6. 2023 s trvalým odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Mají za to, že odpůrkyně tato stanoviska při přijetí napadeného opatření nerefletovala. V této souvislosti též odkazují i na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 65 A 5/2025-85.

III. Vyjádření odpůrkyně a replika navrhovatelů

14. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasila. Uvedla, že napadené OOP je přezkoumatelné, není svévolné, veškeré přijaté změny byly řádně projednány a odůvodněny, odpovídají zájmům obce jako celku a respektují zásadu proporcionality.
15. Předně poukázala na to, že proces přijetí napadeného OOP již byl podroben dozorovému přezkumu z podnětu jiného dotčeného vlastníka. Krajský úřad Olomouckého kraje podle ní sdělením ze dne 10. 2. 2025 neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, a totéž zopakoval i ve sdělení ze dne 26. 2. 2026, v němž současně uvedl, že námitky vztahující se k opatření obecné povahy byly řádně vypořádány.
16. Dále uvedla, že napadené opatření obecné povahy vychází v maximálním možném rozsahu z dříve platného územního plánu, a to z důvodu předvídatelnosti a minimalizace zásahu do vlastnických práv, současně však zohledňuje změny právních předpisů, stanoviska dotčených orgánů i aktuální potřeby racionálního a udržitelného využití území. Napadené OOP bylo zpracováno autorizovanou osobou, pořízeno zkráceným postupem podle § 55b stavebního zákona, řádně projednáno včetně opakovaného veřejného projednání a vydáno po vypořádání stanovisek dotčených orgánů a námitek veřejnosti.
17. Odpůrkyně popsala obecné charakteristiky obce a uvedla, že při rozhodování o rozvoji území dbá zásad udržitelného rozvoje, prevence ekologické újmy a zachování produkčních i mimoprodukčních funkcí krajiny. Podle jejího názoru přijatá koncepce vychází z urbanistické struktury sídla, potřeby ochrany krajinného rázu a požadavku šetrného hospodaření s územím, včetně ochrany zemědělského půdního fondu.
18. Ve vztahu ke konkrétně napadené regulaci odpůrkyně uvedla, že využitelným napojením lokality je ulice Ú., která ve stávajícím stavu nevyhovuje požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb. Proto bylo využití plochy Z.09 podmíněno realizací plochy P.1.03, tedy rozšířením ulice Ú. na minimální šířku 11 metrů s napojením na ulici F. Tomu podle ní

odpovídá i požadavek na šířku nových veřejných prostranství v ploše Z.09. Současně uvedla, že redukci původní plochy 9-SO již předjímala Zpráva o uplatňování územního plánu z prosince 2021, která konstatovala nulové využití této plochy a požadovala její zrušení nebo přehodnocení.

19. Odpůrkyně setrvala na tom, že návrh navrhovatelů v zásadě opakuje argumentaci, kterou již uplatnili v námitkách v průběhu požizování napadeného OOP i v následném dozorovém přezkumu, přičemž tyto námitky byly podle jejího názoru řádně vypořádány. Zdůraznila obecný účel územního plánování, jímž je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, a uvedla, že napadené OOP tomuto cíli odpovídá.
20. Odpůrkyně dále poukázala na to, že v územním plánování se vedle principu kontinuity uplatňuje i princip dynamiky, jenž umožňuje reagovat na aktuální potřeby a podmínky území. Vlastníci pozemků proto podle ní nemají právo na zachování dosavadního způsobu využití ani na nastavení regulativů odpovídajících jejich individuálním zájmům. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2024, č. j. 7 As 175/2024-40.
21. K námitce nedostatku odborných podkladů odpůrkyně uvedla, že napadené OOP bylo pořízeno na základě odborných podkladů a se zohledněním všech požadavků, které zákon na proces územního plánování klade. Má za to, že přijaté řešení vychází z aktuálních i dlouhodobých potřeb území a přistupuje k jeho rozvoji systematicky.
22. Dále odmítla, že by rezignovala na mírnější a šetrnější varianty regulace. Uvedla, že napadené OOP neeliminuje výstavbu v celém dotčeném území, nýbrž zachovává zastavitelnost jeho jižní části, tedy plochy Z.09 – SV, přičemž její využití podmiňuje koordinací a dopracováním v územní studii. Ta má ověřit zejména parametry a trasování obslužné komunikace, šířkové poměry veřejných prostranství, vnitřní uspořádání lokality a provázání na protierozně-retenční koridor TI CNU.T03. Samostatnou etapizaci proto podle ní nebylo třeba stanovovat, neboť pořadí kroků je zajištěno samotnou podmíněností využití plochy Z.09 realizací plochy P.1.03 a napojením na ulici F.
23. Ve vztahu k námitce objektivní nesplnitelnosti podmínky rozšíření ulice Ú. odpůrkyně uvedla, že nejde o požadavek na okamžitou fyzickou existenci takového uličního profilu ve stávajícím stavu, nýbrž o regulační podmínku pro nově zakládané veřejné prostranství. Smyslem je podle ní zajistit budoucí bezpečnou a kapacitní obsluhu rozvojové lokality a současně prostor pro inženýrské sítě a zeleň. K technickému a majetkoprávnímu prověření má sloužit právě územní studie. Proto má odpůrkyně za to, že požadavek není ani libovolný, ani nesplnitelný.
24. K tvrzení navrhovatelů, že nebyla prokázána nezbytnost omezení zastavitelnosti, odpůrkyně uvedla, že důvodnost a potřebnost této změny byla opakovaně odůvodněna, zejména odtokovými poměry území a ochranou krajinného rázu.
25. Pokud navrhovatelé namítali nemožnost realizace svých záměrů, odpůrkyně uvedla, že z návrhu není dostatečně zřejmé, o jaký konkrétní záměr jde a jakým způsobem mu napadené OOP brání. Pokud jde o navrhovatelí zmiňovaný záměr výstavby technické infrastruktury pro následnou výstavbu rodinných domů, odpůrkyně zopakovala, že vlastníkům nesvědčí právo na zachování dosavadního způsobu využití území.

26. K námitce porušení zásady minimalizace zásahu odpůrkyně uvedla, že s ohledem na opakované potvrzení bezvadnosti napadeného OOP ze strany nadřízených orgánů má za to, že při jeho pořízení postupovala v souladu se zákonnými zásadami a že napadená regulace nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnických práv.
27. Odpůrkyně se dále vymezila proti tvrzení, že by soustavně obstrukčně bránila záměrům navrhovatelů. Uvedla, že změny přijaté napadeným OOP dopadly na celé území obce a byly pořizovány systematicky s ohledem na veřejné zájmy a dlouhodobé potřeby rozvoje území. Z povahy napadeného OOP je podle ní vyloučeno, aby sloužilo jako nástroj obstrukčního jednání vůči jednotlivým vlastníkům. Navrhla, aby soud návrh zamítl.
28. V replice ze dne 13. 4. 2026 navrhovatelé k vyjádření odpůrkyně uvedli, že na podaném návrhu trvají a upozornili na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 9. 2025, č. j. 65 A 5/2025-85, jímž byla část napadeného OOP zrušena [pozn. soudu – zrušeno bylo napadené OOP v části stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití v bodu f/1.8 (textová část) – „*Ve všech plochách s rozdílným způsobem využití s výjimkou ploch OK (občanské vybavení komerční) je nepřípustné umísťování staveb pro reklamu. V plochách OK jsou stavby pro reklamu přípustné za podmínky, že jejich umístěním nedojde k narušení charakteru a hodnot území*“], jakož i na skutečnost, že Krajský úřad Olomouckého kraje v rámci přezkumného řízení navrhl zrušit napadené OOP v části stanovení podmínky „min. šířka nových veřejných prostranství je 13 m“ u vymezených zastavitelných ploch Z.14a a Z.15 (k tomu navrhovatelé doložili veřejnou vyhlášku ze dne 11. 3. 2026).

IV. Posouzení věci krajským soudem

29. Soud neměl pochybnosti o splnění podmínek řízení. Návrh byl podán včas a navrhovatelé jsou k jeho podání legitimováni. Bylo tak možné přistoupit k jeho věcnému projednání, při němž je soud vázán rozsahem a důvody návrhu [§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)]. Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci řízení jednání nepožadovali a soud neshledal jeho konání nezbytným.
30. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je stanoven právní úpravou [zejména stavebním zákonem, v tomto případě ještě zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“), a jeho prováděcími předpisy] a soud k námitkám navrhovatelů ověřuje, zda se tento proces odehrál v zákonných mezích, zda výsledek tohoto procesu z hlediska svého obsahu není v rozporu s hmotným právem a zda případná omezení dotčených osob, jež z přijatého opatření obecné povahy plynou, nejsou nepřiměřená vzhledem k přínosům územně plánovací dokumentace pro veřejný zájem.
31. Obecně platí, že stěžejním úkolem soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu těchto aktů vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování [viz rozsudky Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS].

32. Je totiž nutno respektovat, že přijatý územní plán, resp. jeho změna, je projevem práva na samosprávu. Představuje společenskou dohodu o využití území, do níž se promítají vzájemně konkurující zájmy, soukromé i veřejné. Obec má, samozřejmě v mezích zákona, široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými. Na konkrétní podobu územního plánu či na zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).
33. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, vychází ustálená judikaturní praxe, že v případě zásahu do věcných práv soud posuzuje, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nesplnění některé z uvedených podmínek bude zpravidla důvodem pro zrušení územního plánu v té části, která s dotýčným zásahem souvisí. Není však úkolem soudu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru anebo nikoli. Zásah soudu musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. došlo-li k nepřiměřeným dopadům do práv jednotlivých osob (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36, či rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2025, č. j. 4 As 255/2024-46).
34. Jinými slovy, soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepřezkoumává vhodnost územně plánovací koncepce v celé její šíři, nýbrž toliko to, zda odpůrkyně zůstala v mezích zákonem vymezené samosprávné diskrece, zda zvolené řešení není výrazem libovůle a zda je v potřebném rozsahu přezkoumatelně odůvodněno. Územní plánování je založeno na principu kontinuity i dynamiky; vlastník nemá právo na zachování dosavadního funkčního využití pozemku, avšak změna funkčního určení ploch musí být podložena dostatečně závažnými důvody (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 7 As 175/2024-40, a ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).

Odůvodnění změny funkčního využití části pozemků navrhovatelů do plochy AU

35. Předně je nutno uvést, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je třeba vnímat ve spojení s odůvodněním opatření obecné povahy jako celku. Obecně platí, že stručnost vypořádání námítky ještě nečiní opatření nepřezkoumatelným, pokud je z odůvodnění jako celku patrné, proč odpůrkyně určité řešení přijala. Pouhý formální odkaz na stanoviska dotčených orgánů nebo obecné teze nepostačuje (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29); takovou vadou však napadené OOP netrpí.
36. Z textové části změny územního plánu plyne, že původní plocha 9-SO byla částečně vypuštěna a částečně zahrnuta do zastavitelné plochy Z.09. Současně byly v nezastavěném území vymezeny plochy AU (zemědělské všeobecné) a MU (smíšené nezastavěného území všeobecné) a koridory technické infrastruktury pro protierozní a retenční opatření. Samotná textová část tedy zachycuje, že původní rozsah zastavitelnosti byl redukován a nahrazen diferencovaným režimem využití (textová část ÚP, str. 12-13). Podstatné však je, zda je tato změna dostatečně odůvodněna.

37. Z odůvodnění napadeného OOP současně plyne, že námitky navrhovatelů byly v procesu pořizování změny územního plánu vypořádány jednak jako námitka č. 9, uplatněná proti první verzi návrhu územního plánu, a dále jako námitka č. 3, podaná proti upravenému návrhu po opakovaném veřejném projednání. Námitce č. 9 bylo částečně vyhověno, návrh územního plánu byl upraven. Námitka č. 3 pak již byla zamítnuta. Soud má za to, že vypořádání obou těchto námitek, ve spojení s odůvodněním napadeného OOP jako celku, obsahuje dostatečné odůvodnění navrhovateli rozporovaných změn.
38. V obecné části odůvodnění změny územního plánu se uvádí, že severní horizont obce je ohrožen vodní erozí a přívalovými srážkami z rozsáhlých půdních bloků, že východní část severního horizontu nad ulicí F. má charakter rovnoměrně sklonitého svahu směrem k jihu a že pro tuto část se předpokládá využití upraveného pásu zahrádek a remízů v ploše MU a koridoru technické infrastruktury CNU.T03 jako retenčního a protierozního opatření. Současně se výslovně zdůrazňuje ochrana obytného prostředí a zástavby před negativními účinky vodní a větrné eroze (odůvodnění napadeného OOP, str. 15-16).
39. Tato obecná východiska jsou pak ve vztahu ke konkrétní ploše 9-SO podstatně rozvedena zejména ve vypořádání námitky č. 9. Odpůrkyně zde uvádí, že současné vymezení plochy 9-SO je chybné z důvodu nevhodného urbanistického řešení lokality, neboť část plochy severně od ulice Ú. zasahuje za stabilizovanou hranici zástavby a negativně ovlivňuje severní krajinný horizont obce. Dále zmiňuje krajinně a kompozičně významné postavení kaple sv. Floriána, panoramatické pohledy ze svahů nad obcí, nevhodnost nového dopravního napojení přes výrazné terénní úpravy a nevyhovující parametry ulice Ú.
40. Vypořádání námitky dále výslovně pracuje i s technickými limity území. Uvádí, že plocha 9-SO je významně zatížena vodní erozí, že dle dat Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy jde o půdy „extrémně ohrožené“, a že zastavění střední a severní části svahu by významně zhoršilo odtokové poměry v území a zvýšilo ohrožení stávající zástavby podél ulice F. Na tomto základě odpůrkyně dovozuje potřebu zachovat jen jižní část plochy, kterou lze obsloužit z rozšířené ulice Ú., a na severní hraně zajistit protierozní a retenční opatření.
41. Z vypořádání námitky č. 3 po opakovaném veřejném projednání pak plyne, že odpůrkyně na tomto závěru setrvala i poté, co návrh územního plánu upravila. Znovu zdůraznila, že koncepce změny č. 1 vychází z ochrany zemědělské půdy, krajinného rázu, urbanistické struktury sídla a požadavku, aby se zastavitelné plochy rozvíjely přednostně ve vazbě na zastavěné území a nevstupovaly nevhodně do volné krajiny. Současně vysvětlila, že redukce původní plochy 9-SO nepředstavuje nahodilé řešení, nýbrž navazuje na Zprávu o uplatňování Územního plánu Držovice z prosince 2021, která pokládala dosavadní vymezení této plochy za chybné a ukládala prověřit její zrušení.
42. Soud má za to, že v tomto rozsahu odpůrkyně dostala požadavku přezkoumatelnosti. Je zřejmé, jaké hodnoty považovala za chráněné, jaké skutkové okolnosti pokládala za rozhodné a proč dospěla k závěru, že dosavadní vymezení plochy 9-SO je v této části nevhodné. Nejde jen o obecný odkaz na „nevyužití plochy“, ale o soubor urbanistických, krajinářských, dopravních a vodohospodářských důvodů, které spolu logicky souvisejí.

43. Navrhovatelé sice poukazují na to, že o využití ploch dlouhodobě usilovali a že odpůrkyně věděla o jejich záměru, tato okolnost však sama o sobě nezakládá nezákonnost změny. Vlastníkovi nesvědčí právo na zachování dosavadního funkčního využití pozemku a obec není povinna v územním plánu fixovat stav pouze proto, že vlastník zamýšlí výstavbu. Rozhodující je, zda změna funkčního určení ploch byla podložena dostatečně závažnými důvody. Takový závěr byl v projednávané věci na místě (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 7 As 175/2024-40; rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).

K podmínce využití plochy Z.09 realizací plochy P.1.03 a k požadavku rozšíření ulice Ú.

44. Textová část změny územního plánu stanoví, že využití plochy Z.09 je podmíněno realizací plochy P.1.03, rozšířením ulice Ú. a její rekonstrukcí až po napojení na ulici F; současně stanoví minimální šířku veřejného prostranství 11 m.
45. Odůvodnění napadeného OOP k tomu uvádí, že plocha P.1.03 je vymezena z důvodu potřeby rozšíření ulice Ú. na šířku min. 11 m jako podmínka realizace plochy Z.09. Dále při zdůvodnění územní studie US.03 výslovně konstatuje, že šířka veřejného prostranství ulice Ú. v rozsahu ploch P.1.03 a Z.09 bude min. 11 m a že využití plochy Z.09 je podmíněno realizací rozšíření ulice Ú. (odůvodnění napadeného OOP, str. 14, 22).
46. Totéž je podrobněji rozvedeno ve vypořádání námítky č. 9, kde odpůrkyně uvedla, že prakticky jediným využitelným napojením plochy 9-SO je ulice Ú., která v současnosti nespĺňuje parametry vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť prostor místní komunikace má šířku přibližně 3 m. Potřeba rozšíření této komunikace tak přímo souvisí s novou zástavbou v jižní části redukované plochy Z.09.
47. Soud nepřisvědčil námitce, že takto stanovená podmínka je bez dalšího objektivně nesplnitelná. Územní plán smí stanovit podmiňující regulaci veřejnou infrastrukturou, pokud je její potřeba přezkoumatelně vysvětlena a pokud nejde o zjevný exces. Zde odpůrkyně popsala jak dopravní důvod, tak vazbu k požadavkům obecné úpravy veřejných prostranství a zpřístupnění rodinných domů.
48. Splnění podmínky může předpokládat budoucí majetkoprávní či technické kroky, to z ní samo o sobě nečiní nezákonnou podmínku. Naopak právě skutečnost, že napadená změna ponechává výstavbu jen v dolní části původní plochy a váže ji na zajištění odpovídající dopravní obsluhy, svědčí o tom, že odpůrkyně přizpůsobila změnu územní regulace v rámci pořízení napadeného OOP (s ohledem na požadavek proporcionality zásahu do práv navrhovatelů) stávajícím podmínkám v území a jeho limitům. Navrhovatelé jsou si ostatně vědomi toho (jak dokazují jimi uváděná měření), že ulice Ú. aktuálně nenapĺňuje ani minimální požadované standardy na šířku veřejného prostranství; k řešení zajištění dostatečného komunikačního napojení k pozemkům rodinných domů má sloužit právě územní studie (viz dále).

K napadenému protieroznímu a retenčnímu koridoru

49. Navrhovatelé brojí také proti vymezení protierozního a retenčního koridoru na svých pozemcích. V textové části změny územního plánu jsou vymezeny koridory CNU.T01 až CNU.T03 pro liniové příkopy k zadržování dešťové vody ze zemědělských ploch (textová část napadeného OOP, str. 19-20).
50. Odůvodnění změny vysvětluje, že tyto koridory jsou vymezeny po hranici zastavěného území a zastavitelných ploch na severním okraji obce, který je charakteristický výrazně

svažitým terénem, velkými půdními bloky bez vnitřního členění a významným erozním ohrožením. Účelem je ochrana zastavěného území a zastavitelných ploch před dopady přívalových srážek. Pro východní část severního horizontu nad ulicí F. se výslovně předpokládá využití koridoru CNU.T03 a navazující plochy MU jako retenčního a protierozního opatření (odůvodnění napadeného OOP, str. 14-16).

51. Ve vypořádání námítky navrhovatelů odpůrkyně k téže lokalitě doplnila, že zpevnění či zastavění střední a severní části svahu významně zhorší odtokové poměry v území a zvýší ohrožení stávající zástavby podél ulice F., a že pro využití alespoň jižní části plochy je nezbytné na severní hranici zastavitelné plochy zajistit protierozní a retenční opatření.
52. Soud má za to, že i v tomto směru odpůrkyně nabídla dostatečně konkrétní vysvětlení, proč koridor v lokalitě vymezuje. Navrhovatelé sice namítají nefunkčnost navrženého řešení a odkazují na vlastní odborné podklady, včetně posudku Ing. Š. F. z roku 2018 a jeho následného vyjádření z roku 2025, nicméně ani z těchto podkladů neplyne takový rozpor s napadeným řešením, který by činil vymezení koridoru nepřezkoumatelným či věcně neobhajitelným.
53. Z podkladů Ing. F. plyne zejména důraz na retenci srážkových vod a jejich následný kontrolovaný odvod mimo lokalitu a výhrady proti nevhodnému vsakování do svahu pod další zástavbou. Napadené OOP však samo o sobě nestanoví konkrétní technickou podobu protierozního a retenčního opatření, zejména nepředepisuje jako jediné možné řešení vsakovací průleh ve střední části svahu, proti němuž tato argumentace směřuje. Územní plán zde řeší koncepční vymezení koridoru, nikoli konečný technický projekt opatření. Současně je třeba zdůraznit, že napadená změna připouští výstavbu pouze v dolní části lokality, zatímco střední a horní část svahu již v zastavitelném režimu neponechává. Tím se zásadně liší od varianty plošnějšího zastavění, pro niž byly podklady Ing. F. pořizovány.
54. Lze proto uzavřít, že doporučení formulovaná v těchto podkladech nejsou řešením přijatým územním plánem bez dalšího vyloučena, nýbrž jejich konkrétní promítnutí je věcí navazujících stupňů přípravy území. Z odůvodnění napadeného OOP je přitom dostatečně patrné, jaké skutečnosti vedly odpůrkyni k závěru o potřebě koridoru a proč na rozdíl od navrhovatelů pokládala za potřebné omezit zastavění svahu a současně zde vymezit opatření k ochraně území před negativními odtokovými poměry. U územního plánu navíc nelze požadovat stejnou míru technické podrobnosti jako v navazujících povolovacích řízeních.

K požadavku na zrušení územní studie US.03

55. Textová část změny územního plánu vymezuje územní studii US.03 pro plochy Z.09 a P.1.03. Současně stanoví obecné požadavky na řešení územními studiemi a lhůtu pro vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti do 30. 12. 2032 (textová část napadeného OOP, str. 41).
56. Odůvodnění změny vysvětluje, že územní studie je stanovena z důvodu koordinace řešení veřejných prostranství, napojení struktury zástavby na ulici Ú., jejího rozšíření a upřesnění podmínek prostorového uspořádání zástavby. Podmínkou řešení je zajištění veřejné prostupnosti pro motorovou i pěší a cyklistickou dopravu (odůvodnění napadeného OOP, str. 22).

57. K institutu územní studie je nutno předeslat, že se obecně jedná o jeden z územně analytických podkladů. Jejím účelem je ověřit možnosti a podmínky změn v území. Slouží (bud) jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace, její změně a (nebo) pro rozhodování v území (§ 25 stavebního zákona).
58. 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 (§ 30 odst. 1 stavebního zákona). Pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel (§ 30 odst. 2 stavebního zákona).
59. Navrhovatelům nelze přisvědčit v tom, že by při řešení území ploch Z.09 a P.1.03 nebylo možné institut územní studie využít. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze při vymezení plochy nebo koridoru v územním plánu stanovit možnost, aby rozhodování o změnách v území bylo podmíněno (mj). zpracováním územní studie.
60. Zpracování studie US.03 bylo stanoveno jako podmínka „z důvodu koordinace řešení veřejných prostranství včetně napojení struktury zástavby na ulici Ú. a jejího rozšíření a upřesnění podmínek prostorového uspořádání zástavby. Podmínkou řešení uspořádání veřejných prostranství je zajištění podmínek veřejné prostupnosti pro motorovou i cyklo a pěší dopravu. Šířka veřejného prostranství ulice Ú. v rozsahu ploch P.1.03 a Z.09 bude min. 11 m. Využití plochy Z.09 je podmíněnou realizací rozšíření ulice Ú. (plocha P.1.03)“. Takový obsah zadání je srozumitelný a určitý. Z jejího zadání a obsahu vyplývá, že pořizovatel nepochyboval o vhodnosti využití plochy Z.09 ke stanovenému účelu, nicméně k řešení stanovil potřebu odpovídajícího komunikačního napojení.
61. Soud nepřisvědčil ani argumentu, že územní studie zde fakticky nahrazuje stavební uzávěru. Jde o standardní nástroj územního plánování, jehož účelem je upřesnit řešení v lokalitě, která vyžaduje koordinaci dopravních, prostorových a technických vztahů. Podmínka je navíc výslovně a srozumitelně spojena s konkrétními otázkami řešení území.

K námitce nepřiměřenosti regulace

62. Navrhovatelé dále tvrdí, že odpůrkyně zvolila nepřiměřené řešení a nezkoumala mírnější varianty. Soud k tomu uvádí, že test proporcionality v přezkumu opatření obecné povahy zahrnuje hledisko vhodnosti - zda opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, potřebnosti - zda sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva), a proporcionality v užším smyslu - zda je zásah přiměřený, tedy zda je závažnost zásahu do základního práva v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, bod 78). Současné však platí, že správní soud nenahrazuje územně plánovací úvahu obce vlastní koncepcí, nýbrž přezkoumává, zda zvolené řešení je ještě rozumně obhajitelné.
63. V nyní projednávané věci má soud za to, že tento požadavek splněn byl. Zvolené řešení je vhodné k naplnění sledovaných cílů, neboť reaguje na ochranu krajinného horizontu

obce, na potřebu zajistit dopravní obsluhu lokality pouze přes odpovídajícím způsobem upravenou ulici Ú. a na omezení negativních vodohospodářských dopadů v území.

64. Současně soud neshledal, že by odpůrkyně bezdůvodně pominula jiné zjevně stejně účinné a přitom podstatně šetrnější řešení. Individuální technická opatření zmiňovaná navrhovateli mohla mít význam pro jejich konkrétní soukromý záměr, sama o sobě však neodstraňovala urbanistické a krajinářské výhrady proti zastavění střední a horní části svahu ani problém nevyhovující dopravní obsluhy.
65. Podstatné dále je, že odpůrkyně nepřistoupila k nejtvrdějšímu řešení, které vyplývalo již ze Zprávy o uplatňování územního plánu, totiž k úplnému vypuštění plochy 9-SO. Naopak zachovala její jižní část jako plochu Z.09 a umožnila tedy alespoň částečné stavební využití území. Z tohoto hlediska nelze napadené řešení považovat za krajní nebo zjevně svévolné; naopak z podkladů plyne, že odpůrkyně zvažovala kompromisní řešení mezi úplným vypuštěním plochy a zachováním její části.
66. V rámci proporcionality v užším smyslu soud zohlednil i to, že navrhovatelům nesvědčilo pravomocné územní rozhodnutí ani jiné obdobně silné veřejnoprávní oprávnění, které by jejich záměr vůči pozdější změně územního plánu stabilizovalo, a že se se záměrem revize dotčené lokality mohli seznámit již nejpozději v roce 2021 při projednávání Zprávy o uplatňování územního plánu. Nelze proto dovozovat, že by pozdější změna byla pro ně zcela nepředvídatelná nebo že by jim svědčilo legitimní očekávání plné kontinuity dosavadního stavu. Navrhovateli doložený souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ani další jimi tvrzené dílčí kroky navíc samy o sobě nezaložily pravomocné a stabilizované veřejnoprávní oprávnění k realizaci záměru, které by mohlo pozdější změně územního plánu bránit.
67. Z uvedených důvodů hodnotí soud váhu sledovaného cíle na škále „marginální - dílčí - relevantní – významná - určující“ druhým nejsilnějším stupněm, tj. jako *významnou*. Oproti tomu zásah do vlastnického práva navrhovatelů vnímá soud s přihlédnutím ke zjištěným skutečnostem jako méně intenzivní a zásah do jejich práv hodnotí na škále „nepatrný – mírný – podstatný – závažný – extrémní“ maximálně stupněm *podstatný*. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů je tedy přiměřený, neboť je převážen kombinací veřejných zájmů (urbanistické, krajinářské, dopravní a vodohospodářské hodnoty území), k jejichž ochraně napadené OOP směřuje.
68. Odkazy navrhovatelů na jiná rozhodnutí (rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 65 A 5/2025) či běžící přezkumné řízení před správním orgánem nejsou pro posouzení této věci podstatné, neboť se týkají jiných částí napadeného OOP.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

69. Při přezkumu napadeného OOP soud dospěl k závěru, že námitky navrhovatelů nejsou důvodné. Návrh proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
70. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., tj. podle principu úspěchu ve věci. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože ve věci neměli úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrkyni. Ta navrhla, aby jí soud přiznal náhradu nákladů řízení, neboť je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro vedení složitého sporu, předmětné řízení není obvyklou záležitostí a ani pořizování územního plánu není pro odpůrkyni rutinní úřednickou činností.

71. Odpůrkyně je menší obcí, která má cca 1 500 obyvatel, a nedisponuje aparátem potřebným ke kvalifikované ochraně zájmů obce v tomto typu soudního sporu. Náklady odpůrkyně na právní zastoupení tak byly účelně vynaloženy a při procesním úspěchu náleží odpůrkyni jejich náhrada. Ta sestává z požadovaných nákladů na zastoupení advokátem spočívajících v odměně za dva úkony právní služby po 4 620 Kč [příprava a převzetí věci, vyjádření k návrhu] a v náhradě hotových výdajů ve formě dvou režijních paušálů po 450 Kč podle § 9 odst. 5 § 11 odst. 1 § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb [advokátní tarif]. K zaplacení celkové částky 10 140 Kč soud určil navrhovatelům přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 16. dubna 2026

Petr Šebek v. r.
předseda senátu