



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

navrhovatelů:

- a) [REDACTED]  
[REDACTED]  
b) [REDACTED]  
[REDACTED]

oba zastoupení JUDr. Ing. Pavlem Schreiberem, advokátem  
sídlem Jakubská 121/1, Brno

proti odpůrci:

**obec Rozdrojovice**  
sídlem Na Dědině 7, Rozdrojovice  
zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem  
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu Rozdrojovice, vydané usnesením zastupitelstva obce Rozdrojovice dne 20. 3. 2023, v části textového a grafického vymezení plochy U1,

**takto:**

- I. Změna č. 2 Územního plánu Rozdrojovice, vydaná usnesením zastupitelstva obce Rozdrojovice dne 20. 3. 2023, se v textové části A.12.2 Část územního plánu s prvky regulačního plánu U1 a grafické části výkresu B.8 Výkres s prvky regulačního plánu území „U1“ ruší ke dni vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 29 094 Kč k rukám JUDr. Ing. Pavla Schreibera, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků [REDACTED]  
[REDACTED] vše v k.ú.  
Rozdrojovice.
2. Původním územním plánem byly pozemky navrhovatelů zařazeny mezi zastavitelné plochy Z2 a plochy přestavby P2 s hlavním využitím pro bydlení v rodinných domech a pro veřejné prostranství s tím, že výstavba je podmíněna rozšířením komunikace Z10 při severní straně ploch a podmínkou pro rozhodování v území je územní studie.
3. Napadenou změnou územního plánu byly plochy Z2 a P2 vyňaty z ploch, pro které platí podmínka zpracování územní studie. Zároveň pro ně byla vymezena plocha U1 jako část územního plánu s prvky regulačního plánu. Podmínkou výstavby pro jednotlivé vlastníky pozemků bylo stanovení rozšíření komunikace Z10 a dále realizace veřejných prostranství zakreslených zejména ve výkresu B.8. Navrhovatelé byli v průběhu projednávání změny územního plánu pasivní a proti změně nebrojili námitkami.

### II. . Návrh

4. Navrhovatelé jsou si vědomi, že nemohou úspěšně namítat neproporcionalitu přijatého řešení, nicméně jsou přesvědčeni, že napadená změna je nezákonná i bez hodnocení její proporcionality.
5. Výsledná podoba plochy U1 dle navrhovatelů neodpovídá schválenému zadání. V zadání byl vymezen požadavek na umístění veřejného prostranství v jižní části plochy Z2 podél komunikace tak, aby bylo umožněno rozšíření této komunikace na místní komunikaci dle platné legislativy a šířka veřejného prostranství zde byla min. 8 m. Tato komunikace však ve výkresech není vymezena jako veřejné prostranství. Místo toho jsou vymezeny nové plochy veřejného prostranství v rámci plochy U1 na soukromých pozemcích včetně pozemků navrhovatelů, aniž by to bylo odůvodněno. Jeho šířka v nejužším místě je cca 6,6 m. Ani zde není splněna podmínka zadání a nemůže zde vést veřejná cesta či veřejné prostranství o požadované šířce 8 metrů. V zadání byl dále požadavek na navržení plochy veřejného prostranství, které bude mít ucelenou formu s možností využití občany pro rekreaci, oddech, setkávání, sport apod. (nebude formou rozšíření prostoru podél komunikace). Tuto funkci veřejné prostranství navržené v ploše U1 nemá.
6. Součástí zadání bylo mimo jiné prověřit území s cílem vymezení ploch s prvky regulačního plánu (především v historické části obce). Zastupitelstvo výslovně neschválilo, že část územního plánu týkající se ploch Z2 a P2 (mimo historickou část obce) má mít prvky regulačního plánu. To je v rozporu s § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Není ani odůvodněno, proč tato část má prvky regulačního plánu, zatímco jiné plochy tuto regulaci nemají. Napadené opatření obecné povahy je proto nepřezkoumatelné.
7. Dle navrhovatelů při pořizování nebyly použity aktualizované územní analytické podklady, neboť napadená změna zmiňuje aktualizaci územně analytických podkladů z roku 2017. Příslušné územně analytické podklady však byly aktualizovány v listopadu 2020.
8. Navrhovatelé dále namítají, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav. Na pozemcích p.č. 711, p.č. 713 a p.č. 714/4 stojí stavby určené k bydlení a k rekreaci. V rámci změny č. 1 územního plánu byly části původní plochy Z2 změněny na základě nové výstavby na zastavěné území a v důsledku toho jsou v rámci nyní napadené změny označovány za stabilizovanou plochu. Stejně měl odpůrce postupovat i v případě zmíněných pozemků, případně měl jiný postup odůvodnit.
9. Vymezení nových ploch veřejného prostranství v ploše U1 odpůrce nijak neodůvodnil. Původně se dle územního plánu počítalo se zřízením kolmé spojovací komunikace přes pozemky [REDACTED]

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

a [REDAKCE]. V případě nepodání námitek se sice nekladou na odůvodnění změny vyšší nároky, nicméně úplná absence odůvodnění a úvah, které ke změně vedly, je dle navrhovatelů nezákonná. Nebyla odůvodněna ani nová plocha veřejného prostranství na pozemcích, které mají zajištěn přístup ze severu. Rovněž není vysvětleno, proč by měla být část budoucí výstavby realizována bez dostatečného prostoru pro zahradu. Není odůvodněno, proč má být zřízeno veřejné prostranství napříč přes část pozemku [REDAKCE], který je soukromou oplocenou příjezdovou cestou k již existujícímu rodinnému domu. Není odůvodněno, proč by mělo být veřejné prostranství i na celém soukromém pozemku [REDAKCE] který se nachází mimo nově navrhovanou komunikaci. Novým vymezením veřejných prostranství také dochází k diskriminaci oproti vlastníkům pozemků v plochách Z3 a Z4, kde žádné veřejné prostranství navrženo není.

10. Úplné znění územního plánu po změně č. 2 ve své grafické části (výkresy B.2, B.3 a D.1) vyznačuje veřejná prostranství i v plochách Z3 a Z4, resp. veřejná prostranství k těmto plochám vedoucí, ačkoli tyto plochy nebyly předmětem změny a veřejné prostranství v těchto plochách nebylo ani v původním znění územního plánu. Dochází tedy k rozporu textové a grafické části územního plánu.
11. Výstavba na pozemcích v ploše U1 je zcela závislá na postupu obce, která podmínila výstavbu rozšířením obecní komunikace v ploše Z10 a realizací nově vymezených veřejných prostranství v ploše U1. Je také nerealizovatelná. Není zřejmé, zda vůbec a kdy obec rozšíří místní komunikaci v ploše Z10 (představa, že jednotlivý stavebník v rámci individuální výstavby rodinného domu nejdříve na vlastní náklady přebuduje veřejnou komunikaci, nemá oporu v zákonných předpisech). To stejné platí i pro nově navržené veřejné prostranství.
12. Navrhovatelé opětovně upozorňují na to, že veřejné prostranství je v kritickém místě široké pouze cca 6,6 m. Podmínka napadené změny (šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je minimálně 8 m) zcela znemožňuje jakoukoli výstavbu minimálně v části plochy B a C. Z textu napadené změny také není jednoznačné, zda pro výstavbu v části A má být realizováno veřejné prostranství v rozsahu označeném jako I. etapa či nikoliv.
13. Přitom vzhledem k charakteru celé lokality (samostatné rodinné domy umístěné v poměrně velkých zahradách) kapacita komunikace v ploše Z10 pro jednotlivou výstavbu rodinných domů na pozemcích v celé ploše U1 dostičuje a veřejná prostranství vedoucí po soukromých pozemcích k rodinnému domu vlastníků těchto pozemků postrádají jakékoli opodstatnění, neboť k rodinným domům mohou vést soukromé cesty (napojené na obecní komunikaci v ploše Z10).
14. Navrhovatelé proto navrhují napadenou změnu zrušit v části textového a grafického vymezení plochy U1. Nad rámec návrhu dávají navrhovatelé ke zvážení i zrušení celé změny č. 2 z důvodu, že nebyly použity relevantní aktualizované územně analytické podklady, případně i zrušení úplného znění územního plánu Rozdrojovice po změně č. 2 pro vzájemný rozpor jeho textové a grafické části a pro rozpor jeho grafické části se zněním změny č. 2.

### III. Vyjádření odpůrce

15. Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že návrh by měl být odmítnut dle § 307 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále jen „nový stavební zákon“), neboť navrhovatelé byli v procesu přijímání změny územního plánu pasivní. Ustanovení § 334a nového stavebního zákona se podle odpůrce na věc nevztahuje, neboť nyní se nejedná o věc týkající se územního plánování, nýbrž soudní přezkum opatření obecné povahy. Také z hlediska systematiky nespadá § 307 do části třetí nového stavebního zákona označené jako „Územní plánování“, ale do části jedenácté označené jako „Soudní přezkum“.
16. I kdyby tomu tak nebylo, pasivita navrhovatelů přesto podmiňuje rozsah a způsob soudního přezkumu. Dle judikatury v takovém případě postačí obecné odůvodnění územního plánu a soud se až na výjimky nemůže zabývat přiměřeností řešení obsaženého v územním plánu. Většina

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

návrhové argumentace přitom směřuje do oblasti nepřiměřenosti (i když tvrdí, že nikoliv) nebo řeší regulaci ploch, které s pozemky navrhovatelů nijak nesouvisí.

17. Napadená změna ve vztahu k dotčeným plochám v podstatě spočívá ve zrušení požadavku na pořízení územní studie, přičemž ty otázky, které měla původně řešit územní studie, se „přetavily“ do prvků regulačního plánu. Lokalita má rozlohu 1,8 ha a je určena pro výstavbu 10 rodinných domů (podle územní studie dokonce 15 ve dvou etapách). Veřejná prostranství, zejm. pak pozemní komunikace, je nutno řešit kvůli bezproblémovému užívání lokality jejími budoucími obyvateli.
18. Ohledně rozporu se zadáním odpůrce odkazuje na judikaturu, podle níž nemusí výsledná podoba územního plánu zcela odpovídat schválenému zadání. Námitkám odpůrce nerozumí. Veřejné prostranství okolo pozemní komunikace pod plochou Z2 (jih) bylo stabilizováno. Nelze hovořit o dostatečné dopravní dostupnosti některých staveb (ve skutečnosti skrze v podstatě polní cesty bez zpevněného povrchu), které uvádí navrhovatelé. Opakování podobných urbanistických chyb se nehodlá odpůrce nadále dopouštět. Pokud jde o šířku nově vymezeného veřejného prostranství (8 m), ta skutečně v jednom historicky užším místě není dodržena, v tom ovšem odpůrce nevidí natolik zásadní problém, který by odůvodňoval zrušení dané regulace. Odpůrce nechápe ani námitku, podle které mělo být dle zadání v ploše navrženo veřejné prostranství pro oddych, což nebylo splněno. Nedává smysl, že navrhovatelé nesouhlasí už s dopravním řešením a vymezením jednoho veřejného prostranství a domáhají se vymezení dalšího veřejného prostranství.
19. V zadání napadené změny bylo uvedeno, že během pořizování územního plánu bude prověřeno území obce s cílem vymezení částí ploch, pro které bude zpracována změna územního plánu s prvky regulačního plánu (především v historické části obce). V zadání nemusí být dle stavebního zákona přesně definováno, která část územního plánu takto bude pořízena. Proč byla pro plochu Z2 pořízena regulace s prvky regulačního plánu, je podle odpůrce zjevné. Nahradila dřívější podmíněnost výstavby územní studií a požadavky kladené na studii byly přeráženy do prvků regulačního plánu.
20. Napadená změna samozřejmě reagovala na aktualizaci územně analytických podkladů. Zadání se kvůli tomu neměnilo, což ani není obvyklé. Navrhovatelé ani konkrétně neuvádí, v čem je napadená změna v rozporu s aktualizovanými podklady.
21. Z odůvodnění napadené změny je patrné, že umožnění nové zástavby v zastavitelných plochách bude možné až po realizaci obslužné komunikace odpovídající požadavkům platné legislativy a veškeré technické infrastruktury včetně vyřešení majetkoprávních vztahů v plochách veřejných prostranství. Prvky regulačního plánu byly přidány proto, že podmínka územní studie se pro dotčenou lokalitu stala nepotřebnou. Územní studie byla zpracována, byl navržen způsob regulace a odpůrce z něj samozřejmě vycházel (a bylo by třeba z něj vycházet i v případě zrušení napadené změny). Pokud by navrhovatelé nezůstali pasivní, mohlo dojít k podrobnějšímu odůvodnění regulace v návaznosti na jimi uplatněné námitky.
22. Rovněž etapizace (podmíněnost výstavby) je dle odpůrce vhodným řešením pro komplikované plochy, kde např. chybí dopravní dostupnost. Není povinností odpůrce zajišťovat dopravní obslužnost na náklady obecního rozpočtu, aby pak v ploše došlo např. k realizaci komerčního developerského záměru. Závěrem odpůrce upozorňuje na své právo na samosprávu a navrhuje, aby zdejší soud návrh odmítl, případně zamítl.

#### IV. . Replika navrhovatelů

23. K vyjádření odpůrce podali navrhovatelé repliku. Jsou přesvědčeni, že se na soudní řízení vztahuje § 334a odst. 2 nového stavebního zákona, který jeho účinnost posunuje k 1. 7. 2024. Návrh by ovšem nebylo možné odmítnout ani tehdy, pokud by tomu tak nebylo.
24. Navrhovatelé opakují, že není odůvodněna změna vedení komunikace v ploše Z2 oproti původnímu řešení, není odůvodněn stanovený charakter zástavby (který se okolní zástavbě Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

vymyká) a není odůvodněno ani vymezení nových veřejných prostranství. Výsledek (tj. zrušení požadavku na pořízení územní studie a její nahrazení prvky regulačního plánu) prezentuje odpůrce jako zadání. V případě jiných ploch ovšem takto postupováno nebylo. Není zřejmé (protože to není odůvodněno ani v odpůrcem zmiňované územní studii, na kterou navíc ani odůvodnění napadené změny neodkazuje), proč by se v ploše U1 měly stavět v podstatě „řadové“ domy u silnice, a to dokonce v počtu 10 – 15, což neodpovídá ani dostatečnému prostoru pro zahrady kolem domů (charakter stávající okolní zástavby), ale ani počtu vlastníků v lokalitě. Všichni vlastníci pozemků mají přístup k veřejné komunikaci a vzhledem k počtu vlastníků v dané lokalitě nelze předpokládat větší množství domů a „problémové užívání lokality“, ani potřebu veřejného prostranství. Změna oproti původní regulaci by měla dle navrhovatelů být odůvodněna i bez podání námitek.

25. Tam, kde odpůrce avizoval účel požadované změny (tj. umístění veřejného prostranství podél jižní komunikace za účelem rozšíření této komunikace), zadání nedodržel, zatímco bez vysvětlení vymezil nově veřejná prostranství na soukromých pozemcích. Zadání požadovalo ucelenou plochu veřejného prostranství, ale toto dodrženo nebylo, neboť v terénu je to neproveditelné.
26. Podmínku vybudování veřejného prostranství o minimální šířce 8 m na soukromých pozemcích stanovil odpůrce. To, že v jednom konkrétním a relativně důležitém místě veřejné prostranství nemůže dosahovat podmínky minimální šířky osmi metrů, není chyba navrhovatelů. Jestliže odpůrce takto nastavil podmínku pro výstavbu v celé ploše U1, nemůže ji sám následně zpochybňovat tvrzením, že se tato podmínka vlastně na některém místě možná neuplatní.
27. Rozdíl mezi zpracováním územně analytických podkladů v roce 2017 a v roce 2021 je ten, že v roce 2021 již existuje územní plán obce Rozdrojovice.
28. Odpůrce nepřipadně odkazuje na odůvodnění změny regulace pro plochy P1 a Z1 (centrum obce), tedy zcela jiné plochy. To, co odpůrce uvádí, není odůvodněním, nýbrž stanovením způsobu a podmínek využití plochy. Stejně tak není odůvodněna ani etapizace. Je rovněž otázkou, zda stanovené podmínky etapizace jsou vůbec realizovatelné či hospodárné. Navrhovatelé se pozastavují rovněž nad tím, že veřejné prostranství má být nejen vymezeno, ale již vytvořeno/vybudováno v situaci, kdy ještě možná nebude vymezen stavební pozemek a nebude tak zřejmé, co je „přílehlé“ veřejné prostranství k pozemku, který ještě jakožto stavební pozemek nemusí existovat.

## V. Posouzení věci

29. Návrh byl podán včas, osobou oprávněnou, návrh je přípustný. Napadenou část opatření obecné povahy přezkoumal zdejší soud v souladu s § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) – vázán rozsahem a důvody návrhu.
30. Zdejší soud se nejprve zabýval argumentací odpůrce, podle níž je namíste návrh odmítnout pro nepřipustnost dle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, neboť navrhovatelé důvody nezákonnosti napadené změny územního plánu neuplatnili v řízení o vydání opatření obecné povahy. S tímto východiskem se zdejší soud neztotožňuje, neboť dané ustanovení nelze v nynější věci použít s ohledem na zvláštní ustanovení o použitelnosti nového stavebního zákona v přechodném období.
31. Podle § 334a nového stavebního zákona se přechodným obdobím pro účely odstavců 2 a 3 rozumí období od 1. ledna 2024 do 30. června 2024. Podle odst. 2 téhož ustanovení *ve věcech týkajících se územního plánování se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou územního řízení týkajícího se vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu nebo stavby s ní související, které v přechodném období nelze zahájit.* Podle zdejšího soudu neexistuje rozumná pochybnost o tom, že v přechodném období se postupuje podle dosavadních předpisů ve všech věcech týkajících se územního plánování (s výjimkou územního řízení týkajícího se vyhrazené stavby), a to včetně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. To plyne již z jazykového výkladu a podporuje to i výklad systematický. Dané ustanovení je zařazeno v části dvanácté mezi společná, přechodná a závěrečná ustanovení a není systematicky navázáno pouze na samotné správní řízení nebo proces pořizování územně plánovací dokumentace.

32. Pakliže se tedy uplatní dosavadní právní úprava, je ustáleně judikováno, že skutečnost, že navrhovatel neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva podat návrh na jeho zrušení. Návrh nemůže soud odmítnout pro nedostatek aktivní procesní legitimace (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116).
33. Procesní pasivita navrhovatele při přijímání opatření obecné povahy proto může mít význam výhradně z hlediska důvodnosti návrhu, nikoliv jeho přípustnosti. Její význam pro úspěšnost návrhu posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Není k dispozici obecně platné pravidlo, jak postupovat při zjištění, že navrhovatel byl pasivní před přijetím územního plánu. Není tedy vyloučeno, aby i přes pasivitu navrhovatele soud shledal za určitých okolností takové nedostatky napadeného opatření obecné povahy, že pro ně zhodnotí příslušné body návrhu jako důvodné. Ke zrušení územního plánu by soud měl přistoupit tehdy, pokud jeho přijetím došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
34. Tyto závěry dále rozvíjí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38, podle něhož v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoli však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku. Nejvyšší správní soud akcentuje zdrženlivost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy, neboť soudy zde nutně ingerují do práva obce na samosprávu. Správní soud by neměl poměřovat určité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců „v první linii“ tam, kde navrhovatel (či jeho právní předchůdce) zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Zrušení napadeného opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu navrhovatele nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (pověštinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.
35. K takovému podstatnému zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele dochází zpravidla v případě zásadních či rozsáhlých vad procesu přijímání opatření obecné povahy, nepřezkoumatelnosti odůvodnění územního plánu, v důsledku které není vůbec zřejmé, z jakého důvodu obec konkrétní řešení zvolila (případně řešení není způsobitelné vytyčený cíl naplnit nebo je projevem svévole), pokud jsou přijatým řešením negativně dotčeny zásadní veřejné zájmy chráněné zejména stavebním zákonem, v případě některých zásadních nedostatků skutkových zjištění stavu v území (např. co se týče vlivů na životní prostředí nebo pokud je zvolené řešení s ohledem na faktický stav v území nerealizovatelné atd.).
36. Uvedený výčet je zobecněním závěrů judikatury a jistě nemůže být vyčerpávající, což plyne i ze shora uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu. Judikatura se ovšem v zásadě shoduje v tom, že pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků a zabývat se jako první proporcionalitou přijatého řešení. Naproti tomu přezkoumatelnost opatření obecné povahy a jeho odůvodnění, stejně jako námitky rozporu

opatření obecné povahy s hmotným právem nebo námitky procesních vad předcházejících vydání opatření obecné povahy, musí správní soudy k návrhovým námitkám posoudit v plném rozsahu.

37. Napadená změna územního plánu je dle navrhovatelů v rozporu s hmotným právem, neboť neodpovídá schválenému zadání. Zde je třeba předeslat, že návrh územního plánu (návrh jeho změny) nemusí být zcela identický s obsahem schváleného zadání, musí z něj ovšem vycházet (§ 50 odst. 1 stavebního zákona). Vycházet z něj přitom podle zdejšího soudu musí v podstatných ohledech. To ostatně vyplývá i z judikatury odkazované oběma stranami. Odpůrce upozorňuje na dynamický aspekt pořizování územního plánu či jeho změny a odkazuje na judikaturu, podle které zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169). Judikatura odkazovaná navrhovateli se týká situace, v níž zadání změny územního plánu formulovalo v zásadě jeden konkrétní problém v území, přijatá změna územního plánu však obsahovala kromě toho zcela nesouvisející regulaci (předmětem řešení mělo být dle zadání umístění hasičské zbrojnice, ve změně se však následně objevila také výšková regulace zástavby v jiné lokalitě). Takto zásadní odklon od zadání (nadto nedostatečně odůvodněný) je důvodem zrušení územního plánu pro nezákonnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2023, č. j. 5 As 279/2021 – 30).
38. Tvrzený rozpor nyní napadené změny se schváleným zadáním zdejší soud nezjistil. Vycházel přitom z textu Zadání změny č. 2 ÚP Rozdrojovice tak, jak bylo toto zadání schváleno usnesením zastupitelstva č. 5 ze dne 14. 10. 2020, a jak prochází správním spisem. Naproti tomu navrhovatelé (ač to není zmíněno výslovně, nicméně dle obsahu zřejmě) vychází z návrhu zadání tak, jak byl v červenci a srpnu 2020 vyvěšen na úředních deskách odpůrce a pořizovatele. Tento návrh ovšem poté zjevně doznal změn.
39. V zadání v bodě I. *Obsah změny* je uvedeno, že v rámci změny budou prověřeny změny podmínek využití stávajících ploch, zejména bylo třeba *prověřit vymezení ploch s prvky regulačního plánu pro plochy Z2, P2, P1*. V bodě 3.1 *Požadavky na urbanistickou koncepci* je mimo jiné ve druhém odstavci stanoveno:

*Prověřit úpravu podmínek kap. A. 11 platného ÚP Rozdrojovice: plochy Z2, P2, P1 prověřit jako plochy s podrobnostmi regulačního plánu, vypustit podmínku zpracování ÚS. Pro plochy Z2 a P2 bude prověřeno zejména:*

- *požadavek na umístění veřejného prostranství v jižní části plochy Z2 podél komunikace tak, aby bylo umožněno rozšíření této komunikace na místní komunikaci dle platné legislativy a šířka veřejného prostranství zde byla min. 8 m*
- *požadavek na propojení výše zmíněné komunikace mezi Z2, Br a Ri a komunikace na ulici Na Rovinách*
- *požadavek na dopravní obslužnost - navrhnout plochy dopravní infrastruktury, umožňující zaokružování místních komunikací, s minimalizací slepých ulic*
- *nápojení všech objektů z veřejné komunikace (stanovit jako nepřipustné tzv. „závleky“, tj. výstavba v druhé linii) a stanovení min. šířky pozemku určeného k zástavbě na hranici s veřejným prostranstvím*
- *podmínka přednostního vybudování dopravní a technické infrastruktury - stanovení etapizace*
- *požadavek na ochranu krajinného rázu - jedná se o pohledově exponované území - bude prověřeno jako závazné: sedlový tvar střechy se sklonem dle okolní zástavby, okapová orientace střech, bude prověřena plocha pro umístění veřejné zeleně formou aleje požadavek na stanovení max. zastavitelnosti pozemků a podílu zeleně*
- *požadavek na navržení plochy veřejného prostranství, které bude mít ucelenou formu s možností využití občany pro rekreaci, oddych, setkávání, sport apod. (nebude formou rozšíření prostoru podél komunikace)*
- *v podmínkách pro pořizování ÚS bude stanoveno, co bude ÚS řešit (výška zástavby, typ střech, podlažnost, max. zastavitelnost, min. šířka a min. velikost pozemku v návrhových plochách, typ a výška oplocení, odstup, uliční čára, stavební čára, parkování, komunikace, chodníky, podmínku napojení na kanalizaci apod.)*

40. Z uvedeného vyplývá, že zastupitelstvo výslovně v zadání schválilo požadavek prověřit stávající plochy Z2 a P2 jako plochy s prvky a podrobnostmi regulačního plánu. Námitka rozporu napadené změny s požadavky § 43 odst. 3 stavebního zákona proto není důvodná.
41. Zadání výslovně požadovalo dané podmínky „prověřit“. Ze skutečnosti, že se některý z požadavků po jejich prověření v napadené změně neobjevil, však dle zdejšího soudu nelze *a priori* dovodit nezákonnost napadené změny z důvodu rozporu se schváleným zadáním. To se týká zejména prověření požadavků na rozšíření veřejného prostranství v jižní části plochy Z2 na místní komunikaci dle platné legislativy o minimální šířce 8 m a navržení plochy veřejného prostranství, které bude mít ucelenou formu s možností využití občany pro rekreaci, oddych, setkávání, sport apod. Co se týče druhého požadavku, pak dle zdejšího soudu skutečně nedává smysl, že navrhovatelé brojí proti nově vzniklému veřejnému prostranství na svých pozemcích a zároveň změnu napadají pro nedodržení požadavků zadání na rozšíření veřejného prostranství.
42. Ze zadání dále plyne požadavek na navržení dopravní obslužnosti umožňující zaokruhování místních komunikací, s minimalizací slepých ulic, napojení všech objektů z veřejné komunikace (stanovit jako nepřípustné tzv. „závleky“, tj. výstavba v druhé linii), a v neposlední řadě požadavek na propojení severní komunikace na ploše Z10 s jižní komunikací. Ze všech shora uvedených důvodů tedy lze dle zdejšího soudu konstatovat, že byt' výsledná podoba napadené změny přesně nekopíruje požadavky schváleného zadání, tomuto zadání v podstatě (tj. v podstatných parametrech) odpovídá.
43. Nedůvodná je také námitka, že při pořizování napadené změny nebyly použity aktualizované územní analytické podklady. Napadená změna sice mimo jiné zmiňuje i aktualizaci územně analytických podkladů z roku 2017. Z této zmínky ovšem nelze dovozovat, že pořizovatel nevycházel z aktuálních územně analytických podkladů. V této otázce se zdejší soud zcela ztotožňuje s odpůrcem v tom, že navrhovatelé ani konkrétně neuvádí, v čem je napadená změna v rozporu s aktualizovanými podklady. Pokud navrhovatelé v replice konstatují, že oproti roku 2017 nyní existuje územní plán obce Rozdrojovice, pak z povahy věci plyne, že odpůrce i pořizovatel si nepochybně této skutečnosti byli vědomi. Nezohlednit územní plán, jehož změna je pořizována, ostatně technicky ani nelze.
44. Navrhovatelé dále namítají nedostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu k pozemkům [REDAKCE] [REDAKCE] kde stojí stavby určené k bydlení a k rekreaci. Tyto pozemky ovšem nejsou ve vlastnictví navrhovatelů. I kdyby odpůrce vycházel ve vztahu k těmto pozemkům z nesprávně zjištěného skutkového stavu, hmotných práv navrhovatelů by se to nemohlo nijak dotknout. Proto se zdejší soud danou námitkou blíže nezabýval. Také tvrzený rozpor textové a grafické části územního plánu se týká úplně jiných ploch, které s pozemky navrhovatelů nijak nesouvisí. Zdejší soud se proto ani touto námitkou nezabýval. Stejně tak nezvažoval zrušení celé změny č. 2 ani zrušení úplného znění územního plánu Rozdrojovice po změně (jak navrhovatelé soudu „dali na zvážení“), a nadále vycházel z toho, jak byl návrh nadepsán a jak je srozumitelně a jednoznačně označen v petitu návrhu.
45. Napadená změna je dále dle navrhovatelů nepřezkoumatelná. Východiskem přezkumu zdejšího soudu je zásada, že absence námitek dotčené osoby proti navrhované regulaci neznamená, že je možné zcela rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území. Opatření obecné povahy obsahují dvojí odůvodnění: vlastní odůvodnění (§ 53 odst. 5 stavebního zákona) a odůvodnění rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Vlastní odůvodnění odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu. Oproti tomu je rozhodnutí o námitkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva (§ 172 odst. 2 správního řádu, § 52 stavebního zákona). Některé otázky proto musí být řešeny v procesu Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská



pořizování *ex officio* (zákonnost, odbornost z hlediska územního plánování v užším smyslu, ochrana životního prostředí) a některé teprve poté, co jsou stanoveným způsobem uplatněny v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Nezbytné odůvodnění pak má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, at' již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15).

46. Stanovit funkční využití území je činností, do které správní soudy mohou zasahovat jen omezeně. Soudu nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Přísluší mu však posoudit, zda pořizovatel územního plánu postupoval zákonem předepsaným způsobem, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva, případně zda nejde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, které představuje reálné porušení jeho vlastnického práva a které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, a ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 – 60).
47. Na odůvodnění územního plánu nelze klást nepřiměřené požadavky, které by mohly vést k ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Přípustná míra obecnosti odůvodnění územního plánu je však dána konkrétními skutkovými okolnostmi. Dle zdejšího soudu je možné vzít v úvahu např. to, zda se územním plánem mění dosavadní regulativy pro dané území a jak se tato změna odráží v obsahu vlastnického práva dotčených osob, a dále podrobnost zvolené regulace. Obecně platí, že zásadnější změna využití území a podrobná regulace (zde v podrobnosti regulačního plánu v relativně malých plochách) by měla být doprovázena adresným odůvodněním.
48. Tyto závěry odpovídají také judikatuře, na kterou odkazují navrhovatelé. „*Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajiště může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. Tento zájem lze zajiště chránit i prostřednictvím vymezení veřejných prostranství. Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. Nejvyšší správní soud má za to, že za situace, kdy je předmětný pozemek navrhovatele změnou původního územního plánu určen k jinému, diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu, pak v odůvodnění územního plánu musí být tato změna vysvětlena a odůvodněna, zejména za situace, lze-li vysledovat, že v uvedené ploše je to právě navrhovatel, kdo je nejvíce zasažen na svém vlastnickém právu. V souladu s principem právní jistoty má každý, tedy i navrhovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli... neobstojí přitom obecné proklamace ohledně prostupnosti území ani odkaz na územní studii z roku 2006, která není součástí územního plánu, a není proto závazná.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 – 60).
49. V nynější věci byly v původním územním plánu pozemky navrhovatelů zařazeny mezi zastavitelné plochy Z2 a plochy přestavby P2 s hlavním využitím pro bydlení v rodinných domech a pro veřejné prostranství s tím, že výstavba je podmíněna rozšířením komunikace Z10 při severní straně ploch a podmínkou pro rozhodování v území je územní studie. Na pozemcích [REDAKCE] a [REDAKCE] je v grafické části zakreslena zamýšlená komunikace, která v podstatě kolmo spojuje stávající severní komunikaci Z10 a jižní komunikaci (bez širšího pásu veřejného prostranství).
50. Napadená změna zařadila pozemky navrhovatelů do plochy U1 – část územního plánu s prvky regulačního plánu. V této ploše byly vymezeny konkrétní plochy bydlení v až 15 rodinných domech a plochy veřejných prostranství (původní kolmá spojnice severní komunikaci Z10 a jižní komunikace byla nahrazena rozsáhlejší komunikací, která nyní vede plochou i podélně a uprostřed plochy tvoří křižovatku, má charakter veřejného prostranství, a kromě jednoho místa v křižovatce Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

má šířku 8 m). Byla stanovena uliční čára (min. šířka veřejného prostranství je 8 m), stavební čára (6 m za uliční čarou), stavební hranice (18 m za stavební čarou a min. 3,5 m od hranice pozemku), byla stanovena etapizace výstavby podmíněná realizací veřejných prostranství. Změnou územního plánu tedy je do značné míry předurčena budoucí podoba zástavby a komunikační síť v dané ploše.

51. Jelikož navrhovatelé nepodali proti návrhu změny územního plánu námitky, bylo by možné v nynější věci akceptovat obecnější odůvodnění dané regulace. I z obecnějšího odůvodnění (popř. v kombinaci s jinými podstatnými zjištěními okolnostmi) ovšem musí být dobře patrný cíl zvolené regulace a to, jakým způsobem tato regulace daný cíl naplňuje. To ostatně plyne i z odpůrcem odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022 – 84, kde bylo veřejné prostranství vymezeno na pozemku, který nebyl ani před změnou zastavitelnou plochou, nebyl nijak využíván, a obec v zadání jasně deklarovala potřebu vymezit koncepci veřejných prostranství a veřejné zeleně v zastavěném území v návaznosti na identifikovaný nedostatek takových ploch a zajištění průchodnosti území, přičemž daná regulace uvedený cíl zjevně sledovala.
52. V nynějším případě však ve vztahu k ploše U1 jakékoliv bližší odůvodnění posuzované regulace chybí. Odůvodnění v podstatě kopíruje předmět regulace. Uvádí, že plochy Z2 a P2 byly vyňaty z ploch, pro které platí podmínka zpracování územní studie. Požadavky na regulaci výstavby byly přeneseny do nové kapitoly, kde byla vymezena plocha U1 jako část územního plánu s prvky regulačního plánu. Pro budoucí zástavbu v této ploše byly závazně stanoveny regulativy včetně požadavku na vybudování přilehlého veřejného prostranství před započítáním výstavby jakýchkoliv staveb.
53. Z napadené změny, jejího odůvodnění ani ze souvisejících dokumentů není patrný cíl dané regulace (tj. proč je třeba zástavbu upravit ve zvolené míře podrobnosti) ani obecné důvody zvoleného řešení, které relativně malou plochu (necelé 2 ha, z nichž část je již zastavěna) protíná křížem pozemních komunikací s charakterem veřejného prostranství, kde navrhuje v podstatě uliční zástavbu rodinných domů.
54. Z odůvodnění napadené změny (i z vyjádření odpůrce k návrhu) vyplývá, že územní plán původně stanovil prověřit předmětnou plochu z hlediska její zastavitelnosti územní studií. To se také stalo. Ač není územní studie součástí správního spisu, z veřejně dostupných zdrojů lze zjistit, že byla vložena do evidence územně plánovací činnosti dne 2. 12. 2021. A ačkoliv změna územního plánu o existující územní studii mlčí, z obsahového porovnání obou dokumentů plyne, že odpůrce učinil v podstatě to, že obsah územní studie kompletně „překlopil“ do změny územního plánu s prvky regulačního plánu. To jej ovšem nezbujuje povinnosti zvolené řešení i v případě nepodání námitek alespoň rámcově odůvodnit. Zejména v případě, kdy odpovídající odůvodnění nelze nalézt ani v textu územní studie (z ní neplyne ani to, zda byly zvažovány také jiné varianty, zda bylo zjišťováno stanovisko vlastníků pozemků apod.).
55. Zdejší soud odpůrci neupírá právo využívat zákonem předpokládané nástroje územního plánování v podobě stanovení prvků regulačního plánu v územním plánu. Konkrétní řešení ovšem musí sledovat cíle a úkoly územního plánování v návaznosti na konkrétní situaci v území a v tomto směru musí také být odůvodněno. Existující nebo předpokládané problémy s dopravní obslužností nebo prostupností území, stávající charakter zástavby, historické zkušenosti odpůrce s obdobnou výstavbou nebo s vlastníky pozemků, odborná či politická představa o intenzitě využití území, to vše a případně i další relevantní skutečnosti mohou být vzaty do úvahy. Podstatné je, aby z odůvodnění územního plánu navrhovatelé alespoň v obecné rovině zjistili, proč byla v případě jejich pozemků zvolena právě daná regulace. To v nynější věci dle zdejšího soudu splněno nebylo. Napadené opatření obecné povahy proto není přezkoumatelně odůvodněno, což je důvodem jeho zrušení v textové části A.12.2 Část územního plánu s prvky regulačního plánu U1 a grafické části výkresu B.8 Výkres s prvky regulačního plánu území „U1“.

56. Vadou napadeného opatření obecné povahy je také navrhovateli namítáný nesoulad mezi textovou a grafickou částí napadené změny, kde se v textové části uvádí minimální šířka veřejného prostranství 8 m, třebaže v grafické části je s ohledem na historický stav v území veřejné prostranství v jednom místě užší. Jelikož se napadená změna v dané části ruší pro nepřezkoumatelnost, nebude zdejší soud podrobněji hodnotit, zda z tohoto nesouladu vyplývá nemožnost výstavby v části plochy z důvodů nesplnění požadavků územního plánu (*prima facie* to z ní nevyplývá). Skutečnost, že v jednom místě nelze požadavek na minimální šířku veřejného prostranství dodržet, by ovšem měla být odpovídajícím způsobem reflektována v textové části opatření obecné povahy.
57. Vadou napadené změny naopak dle zdejšího soudu není to, že výstavba je podmíněna rozšířením obecní komunikace v ploše Z10 a že se odpůrce nezabýval vyřešením případných majetkoprávních sporů ve vztahu k dotčené ploše. Podmínka rozšíření komunikace Z10 je obsažena již v územním plánu a není tedy materiálně žádnou změnou. Lhůta pro podání návrhu na přezkum územního plánu již uplynula a nyní tedy tuto regulaci nelze přezkoumat. Obecně dále platí, že při vymezení ploch je nutné alespoň rámcově zvažovat možnosti napojení plochy pro bydlení na veřejnou komunikaci, což ovšem neznamená bezpodmínečné zajištění přístupu plochy k veřejné komunikaci či vyřešení případných soukromoprávních (ale i veřejnoprávních) sporů spojených s možnými přístupovými cestami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 10 As 109/2022 – 67). Stejný závěr platí i pro vymezení veřejného prostranství. V rozsudku ze dne 16. 4. 2024, č. j. 10 As 51/2023 – 55, Nejvyšší správní soud uvedl, že „není v rozporu se zákonem, pokud obec projeví zájem na vytvoření veřejného prostranství tím, že je vymezí v územním plánu. Funkční plochu veřejného prostranství může v územním plánu stanovit bez ohledu na to, zda se jedná o pozemek soukromý či „veřejný“ (tj. vlastněný veřejnoprávním subjektem) [...] Relevantní právní ustanovení nevyžadují, aby dal vlastník soukromého pozemku souhlas k vymezení funkční plochy veřejného prostranství v územním plánu. Jeho případný nesouhlas může mít vliv na následné kroky, které obec při realizaci veřejného prostranství činí, sám o sobě však nezpůsobuje nezákonnost územního plánu. Vymezení veřejného prostranství v územním plánu má funkci koncepční a případně regulační vzhledem k budoucí zástavbě.“

## VI. Závěr a náklady řízení

58. Na základě výše uvedených skutečností zdejší soud bez jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. za použití § 101 b odst. 4 s. ř. s.] podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil napadenou část opatření obecné povahy, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
59. Výrok o nákladech řízení navrhovatelů a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, neboť napadená část opatření obecné povahy byla zrušena. Navrhovatelům, kteří měli ve věci úspěch, proto přísluší náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci v řízení před zdejším soudem.
60. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že navrhovatelům vznikly v tomto řízení náklady za zaplacený soudní poplatek celkem ve výši 10 000 Kč. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce za tři úkony právní služby ve vztahu ke dvěma navrhovatelům (příprava a převzetí zastoupení, podání návrhu, podání repliky) po 2 480 Kč společně s režijními paušály po 300 Kč [podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4, § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif)]. Jelikož je zástupce navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 3 314 Kč. Celkem je tedy odpůrce povinen k náhradě nákladů řízení ve výši 29 094 Kč. K zaplacení byla odpůrci stanovena přiměřená lhůta.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 21. června 2024

David Raus v.r.  
předseda senátu