



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

navrhovatel:



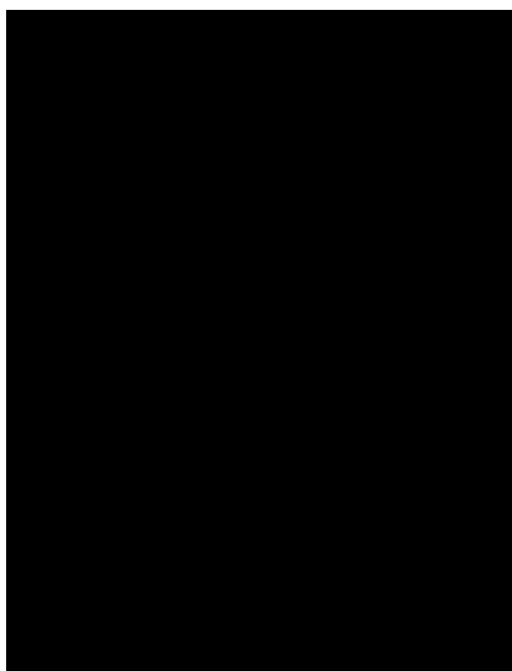
zastoupený advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 42, 615 00 Brno

proti
odpůrci:

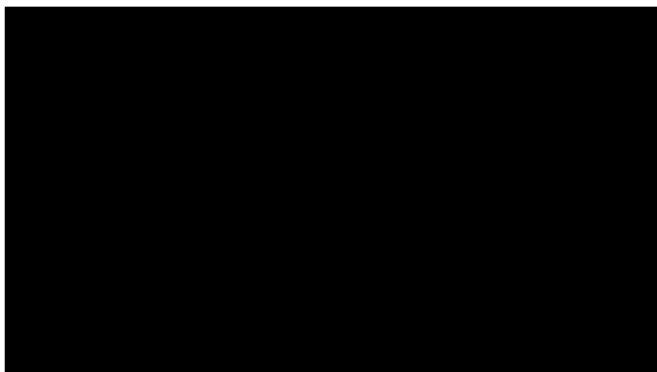
město Modřice

sídlem náměstí Svobody 93, 664 42 Modřice

za účasti:



Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá



o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2025 – Změna č. 1a Územního plánu Modřice, vydané Zastupitelstvem města Modřice na 12. zasedání dne 17. 3. 2025

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 01/2025, Změna č. 1a Územního plánu Modřice, vydané Zastupitelstvem města Modřice dne 17. 3. 2025, se zrušuje v části, v níž je pozemek parc. č. 1690/191 v katastrálním území Modřice vymezen jako plocha NZo, plocha orné půdy, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Návrh na zahájení řízení

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 1. 6. 2026 (dále také jen „Návrh“) domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2025 - Změny č. 1a Územního plánu Modřice, vydané Zastupitelstvem města Modřice na 12. zasedání dne 17. 3. 2025 (dále také jen „OOP“ nebo „Změna“). Návrh směřuje proti této Změně jednak v části, v níž je pozemek p. č. 118/1 v k. ú. Modřice nově zařazen do plochy bydlení v rodinných domech BI/b9, jednak v části, v níž je pozemek p. č. 1690/191 v k. ú. Modřice nově zařazen do plochy NZo - plochy orné půdy.
2. Navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. 118/1 v k. ú. Modřice, nacházejícího se při ulici Hřbitovní, a současně vlastníkem pozemku p. č. 1690/191, vše v k. ú. Modřice. Napadená Změna přímo reguluje využití těchto pozemků, omezuje jejich dosavadní či očekávané využití a zasahuje do jeho vlastnického práva.
3. **K pozemku p. č. 118/1** navrhovatel uvádí, že byl před přijetím napadené Změny zařazen do plochy smíšené obytné označené SO/s6. Takové funkční využití umožňovalo zejména výstavbu bytového domu, případně objektu smíšeného městského typu s částečně komerčním využitím. V souladu s touto regulací připravoval stavební záměr, na jehož přípravu vynaložil finanční prostředky a podal i žádost v navazujícím povolenacím řízení.
4. Napadenou Změnou byla původní plocha smíšená obytná SO/s6 převedena na plochu bydlení v rodinných domech BI/b9. Tím došlo k zásadnímu omezení potenciálního využití dotčeného pozemku, neboť nová regulace připouští toliko individuální bydlení v rodinných domech a vylučuje výstavbu bytového domu, s nímž navrhovatel počítal.
5. Navrhovatel proti návrhu Změny uplatnil námitky. V nich mimo jiné namítal, že neexistují relevantní důvody pro omezení využití jeho pozemku, že změna není podložena věcnými podklady, zejména hlukovou nebo dopravní studií, a že zasahuje do jeho legitimního očekávání uskutečnit Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

záměr podle dosavadního územního plánu. Dále tvrdil, že změna je nepřiměřená, neboť omezuje jeho vlastnické právo nad rámec nutný k ochraně veřejných zájmů, a že odpůrce postupoval účelově se záměrem zmařit jeho projekt.

6. Podle navrhovatele odpůrce jeho námitky nevypořádal přezkoumatelným způsobem. Odpůrce se měl omezit pouze na obecná konstatování o koncepci rozvoje obce, potřebě zachovat charakter okolní zástavby a o vhodnosti rodinného bydlení, aniž by konkrétně vysvětlil, proč právě daný pozemek nemůže nadále zůstat v ploše smíšené obytné. Navrhovatel namítá, že odpůrce neoznačil konkrétní veřejný zájem, který by převažoval nad jeho vlastnickým právem, ani neuvedl odborné podklady, z nichž by plynula nezbytnost přijatého řešení.
7. Navrhovatel dále namítá, že odůvodnění změny územního plánu je ve vztahu k pozemku p. č. 118/1 nedostatečné. Odpůrce podle něj argumentuje zejména limitovanými možnostmi dopravního napojení na slepou ulici Hřbitovní, charakterem okolní zástavby tvořené převážně rodinnými domy a možným hlukovým či dopravním zatížením. Tyto závěry však nejsou doloženy konkrétními studiemi ani odbornými posudky. Pokud měl být jedním z důvodů změny předpoklad zvýšené hlukové nebo dopravní zátěže, měl si odpůrce opatřit odpovídající odborný podklad.
8. Navrhovatel má za to, že napadená změna neobstojí ani z hlediska proporcionality. Tvrdí, že došlo k výraznému omezení jeho majetkových práv, neboť původní regulace umožňovala širší využití pozemku, zatímco nová regulace připouští pouze rodinné domy. Tím mu bylo znemožněno realizovat připravovaný stavební záměr a došlo ke snížení ekonomické hodnoty pozemku. Takový zásah by bylo možné ospravedlnit jen existencí konkrétního a silného veřejného zájmu, který však odpůrce neprokázal.
9. Navrhovatel rovněž namítá porušení legitimního očekávání a principu právní jistoty. Upozorňuje, že s využitím pozemku p. č. 118/1 podle dosavadního územního plánu počítal dlouhodobě a přizpůsobil tomu své investiční záměry. Přestože si je vědom, že vlastník nemá nárok na neměnnost územního plánu, má za to, že změna zásadně omezující jeho dosavadní možnosti musí být založena na racionálních a přezkoumatelných důvodech. Ty v projednávané věci chybí.
10. Ve vztahu k pozemku p. č. **1690/191** v k. ú. Modřice navrhovatel uvádí, že původní územní plán Modřic z roku 2016 jej zařazoval do funkční plochy VP - plochy pro průmyslovou výrobu a skladování. Šlo o plochu umožňující podnikatelské a stavební využití, zejména umístění průmyslových výrobních areálů, skladů, související administrativy, dopravní a technické infrastruktury a dalšího zázemí spojeného s provozem takových areálů.
11. Napadenou Změnou byla část tohoto pozemku nově zařazena do plochy NZo - plochy orné půdy. Navrhovatel tvrdí, že jde o zásadní změnu funkčního režimu pozemku, neboť plocha NZo je určena k zemědělskému obhospodařování a zásadně vylučuje stavební a podnikatelské využití nesouvisející se zemědělskou výrobou. Ve srovnání s původní plochou VP tak došlo k dramatickému snížení využitelnosti a hodnoty pozemku.
12. Navrhovatel namítá, že tato změna nebyla v návrhu Změny transparentně popsána, nebyla konkrétně avizována v textové části dokumentace a nebyla ve vztahu k jeho pozemku řádně odůvodněna. Připouští, že mohla být zachycena v grafické části dokumentace, avšak tvrdí, že z textové části a odůvodnění nebylo seznatelné, proč má být pozemek vyňat z plochy průmyslové výroby a skladování a zařazen mezi plochy orné půdy. Tím mu byla zároveň ztížena nebo znemožněna možnost kvalifikovaně uplatnit námitky.
13. Navrhovatel považuje tuto část Změny za nepřezkoumatelnou. Odpůrce podle něj nevysvětlil, zda původní zařazení pozemku do plochy VP považoval za věcně nesprávné, zda došlo ke změně skutkových nebo právních okolností, jaký konkrétní veřejný zájem měl být sledován a proč jej nebylo možno naplnit mírnějším opatřením. Nejde o marginální mapovou korekci, nýbrž o podstatnou změnu funkční využitelnosti pozemku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

14. Také ve vztahu k pozemku p. č. 1690/191 navrhovatel namítá nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Zdůrazňuje, že oproti pozemku p. č. 118/1 nejde jen o snížení intenzity přípustné zástavby v rámci zastavitelné plochy, nýbrž o vyřazení části pozemku z režimu umožňujícího podnikatelské a stavební využití a jeho zařazení do plochy s převážně zemědělskou funkcí. Odpůrce neprovedl test proporcionality, neidentifikoval legitimní cíl, neposuzoval vhodnost a potřebnost voleného řešení a nezvažoval méně zatěžující varianty, například ponechání pozemku ve výrobní ploše s doplněním regulačních podmínek.
15. Navrhovatel proto uzavírá, že napadené části změny územního plánu trpí vadami procesními i hmotněprávními. Podle jeho názoru jsou nepřezkoumatelné, nedostatečně odůvodněné, nepřiměřeně zasahují do jeho vlastnického práva, porušují legitimní očekávání a princip právní jistoty a byly přijaty bez dostatečného prokázání veřejného zájmu.

II. Vyjádření odpůrce k návrhu

16. Odpůrce v písemném vyjádření navrhl, aby soud Návrh jako nedůvodný zamítl. K pozemku p. č. **118/1** nejprve popsal poměry v území. Uvedl, že pozemek se nachází ve spodní části ulice Hřbitovní, která je slepou ulicí a jejíž zástavba je tvořena v naprosté většině přízemními rodinnými domy. V dotčeném území se žádný bytový dům nenachází. Pozemek z jihu sousedí s ulicí Havlíčkovou, která je krajskou komunikací II. třídy č. II/152, avšak ulice Hřbitovní na ni není napojena.
17. Odpůrce poukázal na cíle a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona z roku 2006. Zdůraznil zejména úkol stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území. Dále odkázal na vymezení charakteru území podle § 19a stavebního zákona, jenž se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství a dalších urbanistických, architektonických a přírodních hodnot území.
18. Napadenou regulaci nelze vnímat izolovaně od předcházejícího vývoje. Navrhovatel nabyt pozemek p. č. 118/1 podle odpůrce kupní smlouvou ze dne 26. 2. 2008, tedy v době platnosti územního plánu sídelního útvaru Modřice z roku 1995. V tomto územním plánu byl pozemek zařazen v návrhové ploše bydlení, v níž bylo možno realizovat rodinné domy a provozní objekty s jedním až dvěma nadzemními podlažími, a to za realizace protihlukových opatření na jižním okraji lokality směrem k silnici II/152.
19. V navazujícím územním plánu Modřice, schváleném dne 29. 6. 2016 a účinném od 19. 7. 2016, navrhovatel uplatnil námitku proti původně navrženému přerazení pozemku p. č. 118/1 do ploch sadů a zeleně. Této námitce bylo po opakovaném veřejném projednání vyhověno a pozemek byl zařazen do zastavitelné plochy smíšené obytné SO/s6. Odpůrce však zdůraznil, že již tehdy bylo vypořádání námítky spojeno s upozorněním na problematičnost lokality z hlediska hlukové zátěže způsobené blízkostí silnice II/152 a s požadavkem, aby bylo nejpozději v navazujících řízeních prokázáno nepřekročení hygienických limitů hluku pro bytovou zástavbu.
20. V ploše SO/s6 byly již za předchozí úpravy stanoveny zvláštní podmínky využití. Bylo třeba nejpozději v navazujícím řízení pro jednotlivé stavby prokázat, že celková hluková zátěž z ploch dopravy nepřekročí hygienické limity požadované pro bytovou zástavbu, a dále realizovat opatření pro zachycování dešťových vod. Výšková úroveň staveb byla regulována územní studií „Výškové zónování - k. ú. Modřice“, která pro danou plochu stanovila limit dvou nadzemních podlaží a podkroví, což odpovídá i regulaci po napadené změně.
21. Odpůrce uvedl, že zařazení pozemku do plochy smíšené obytné se v praxi neukázalo vhodným. Poukázal na navazující správní řízení týkající se záměru navrhovatele „Novostavba bytového domu“ na pozemku p. č. 118/1 a na skutečnost, že rozhodnutí stavebního úřadu byla rušena. Zmínil zejména zrušovací rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 123367/2025 ze dne 27. 8. 2025.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

22. Odpůrce dále popsal, že dotčené území bylo znovu prověřováno v rámci Zprávy o uplatňování Územního plánu Modřice za období 2016 až 2020, jejíž součástí byly pokyny pro zpracování změny č. 1 územního plánu. Tato zpráva byla schválena Zastupitelstvem města Modřice dne 8. 3. 2021. Součástí pokynů byly mimo jiné požadavky na podrobnější regulaci jednotlivých ploch v území, včetně ploch smíšených obytných.
23. Ve vztahu k ploše SO/s6 odpůrce uvedl, že k návrhu zprávy obdržel připomínku obyvatel ulice Hřbitovní, kteří požadovali doplnit pokyny pro zpracování změny územního plánu o prověření změny funkčního využití stávající plochy smíšené obytné SO na plochu bydlení v rodinných domech BI. Připomínce bylo vyhověno s tím, že bude prověřena změna funkčního využití s ohledem na stávající využití pozemků. Obdobně se prověřovalo začlenění sousedního pozemku p. č. 118/2 do plochy bydlení individuální.
24. S ohledem na potřebu prozatímní regulace území byla Radou města Modřice dne 6. 11. 2023 vydána stavební uzávěra pro vymezené plochy SO a SC, která zakázala umístění a provádění staveb bytových domů a souvisejících změn. Návrh na zrušení této stavební uzávěry Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 21. 3. 2024, č. j. 64 A 6/2023, zamítl.
25. K aktuálnímu znění územního plánu odpůrce uvedl, že Změna nabyla účinnosti dne 6. 6. 2025 a pozemek p. č. 118/1 byl zařazen do zastavitelné plochy individuálního bydlení BI/b9. Prostorové a výškové uspořádání je označeno he-2, tedy heterogenní zástavba s výškou jedno až dvě nadzemní podlaží a podkroví nebo ustupující podlaží. V ploše BI je přípustná výstavba rodinných domů. Pro plochu BI/b9 zůstávají stanoveny podmínky týkající se protihlukových opatření a zachycování dešťových vod.
26. K namítané nedostatečnosti odůvodnění odpůrce odkázal na kapitolu 5.6 odůvodnění Změny, zejména na pasáže týkající se podmínek pro využití funkčních ploch a jejich prostorové uspořádání. Podle odpůrce bylo prověřeno a aktualizováno zařazení stabilizovaných ploch s rozdílným způsobem využití podle skutečného převažujícího využití, přičemž plochy smíšené obytné SO byly v dotčených případech převedeny na plochy bydlení individuální BI. Každá lokalita byla posuzována ve vazbě na půdorysnou a hmotovou strukturu, charakter okolní zástavby, veřejná prostranství, možnosti parkování a napojení na funkční a kapacitní komunikace.
27. Odpůrce zdůraznil, že zastavitelná plocha při ulici Hřbitovní byla posouzena právě s ohledem na svou polohu na konci slepé ulice, na převažující charakter okolní zástavby tvořené jedno a dvoupodlažními rodinnými domy a na omezené možnosti dopravního napojení. Možnost výstavby bytového domu, případně občanského vybavení nebo podnikatelských aktivit, by přinesla značné nároky na dopravní systém, který je již nyní naplněn a je konfliktní. Nárůst dopravy by tyto konflikty dále zhoršil. Současně by stavba bytového domu, případně stavba občanského vybavení nebo podnikatelských aktivit, byla svou strukturou a charakterem výrazně odlišná od stávajících rodinných domů.
28. Odpůrce dále odkázal na přezkumné závazné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 13278/2023 ze dne 2. 2. 2023, podle něhož musí záměr svou intenzitou využití, výškovou úrovní a hmotovou strukturou respektovat stávající charakter zástavby v této části města. Podle citovaného stanoviska záměr bytového domu neúměrně zatěžuje území vzhledem ke stávajícímu charakteru rodinného bydlení okolní zástavby, možnostem dopravní obsluhy a negativně ovlivňuje celkový charakter zástavby.
29. K otázce hluku odpůrce uvedl, že požadavky Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje vyžadují průkaz hlukové zátěže plochy BI/b9 v souhrnu kumulativních vlivů, tedy jak z hluku ze silnice II/152, tak z vlivů pramenících z využití návrhové plochy. Z těchto požadavků plyne omezení intenzity využití plochy na zástavbu rodinných domů a vyloučení dalšího využití, například služeb, které by mohly být zdrojem hluku.
30. Odpůrce odmítl tvrzení, že by rozhodnutí o námitkách navrhovatele bylo nepřezkoumatelné. Má Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

za to, že námitky byly vypořádány dostatečně a že odůvodnění rozhodnutí o námitkách navazuje na obecné i konkrétní odůvodnění Změny. Důvody změny funkčního zařazení pozemku p. č. 118/1 jsou jednoznačně popsány. Kromě urbanistických, dopravních a hlukových důvodů odpůrce poukázal také na skutečnost, že bylo vyhověno velkému počtu námitek vlastníků nemovitostí v ulici Hřbitovní, kteří považovali tuto část území za nevhodnou pro funkční využití smíšené obytné.

31. K pozemku p. č. **1690/191** odpůrce uvedl, že navrhovatel jej nabyt kupní smlouvou ze dne 9. 11. 2005. Z hlediska využití tohoto pozemku nebyl dosud vydán žádný veřejnoprávní akt, který by území reguloval, zejména územní rozhodnutí, povolení stavby nebo rozhodnutí o změně využití území.
32. Odpůrce poukázal na § 43 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož je jedním ze základních požadavků územního plánu vymezit zastavěné území, a na pravidla podle § 58 stavebního zákona. Změna č. 1a vymezila zastavěné území k datu 1. 11. 2021 na základě původního intravilánu, mapových podkladů, leteckého snímkování z aktuálních podkladů ČÚZK, prověření využití pozemků v terénu a revize vydaných rozhodnutí.
33. Z důvodu absence jakéhokoli podkladu, který by odůvodňoval vyhodnocení tohoto pozemku jako zastavěného nebo zastavitelného, zpracovatel postupoval podle cílů územního plánování směřujících k ochraně nezastavěného území před jeho neodůvodněnou a dostatečně neprověřenou přeměnou na území zastavěné a k hospodárnému využívání zastavěného území. Z tohoto důvodu byl pozemek začleněn do plochy odpovídající charakteru a účelu jeho stávajícího využití.
34. Odpůrce dále uvedl, že navrhovatel proti této změně neuplatnil námitky. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž pokud dotčení vlastníci nevyužijí fázi projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu k uplatnění plnohodnotné námitky o nepřiměřenosti zásahu do svých práv, nemohou se úspěšně domáhat toho, aby soud tento zásah přezkoumal tzv. v první linii.
35. Odpůrce uzavřel, že v průběhu pořizování a vydání napadeného opatření obecné povahy nedošlo k porušení zákona. Změna je řádně odůvodněná, vychází z prověření poměrů v území, respektuje charakter dotčených lokalit a sleduje legitimní cíle územního plánování. Navrhl proto, aby soud návrh zamítl.

III. Replika navrhovatele

36. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že setrvává na návrhu na zrušení napadených částí OOP i na všech návrhových bodech. Vyjádření odpůrce důvody návrhu nevyvrací, nýbrž potvrzuje, že do právního režimu obou jeho pozemků bylo zasaženo odlišným, avšak v obou případech významným způsobem.
37. Navrhovatel zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu není vhodnost jeho konkrétního stavebního záměru ani zákonnost rozhodnutí vydaných v navazujících povolovacích řízeních. Podstatné je, zda důvody zvoleného územně plánovacího řešení byly v době vydání změny obsaženy v samotné dokumentaci a v rozhodnutí o námitkách, zda byly založeny na odpovídajících skutkových podkladech a zda z nich lze dovodit nutnost a přiměřenost omezení.
38. Odpůrce nemůže nedostatky odůvodnění OOP zhojit až následnou argumentací v řízení před soudem. V rozsahu, v němž odpůrce ve vyjádření doplňuje nové skutkové či právní důvody, které nebyly součástí napadené změny a jejího odůvodnění, nemohou tyto důvody odstranit tvrzenou nepřezkoumatelnost regulace.
39. Navrhovatel připustil, že odpůrci jako územnímu samosprávnému celku náleží široký prostor pro stanovení koncepce rozvoje území. Trvá však na tom, že i politické či samosprávné rozhodování musí respektovat požadavky zákonnosti, transparentnosti, racionality a proporcionality, zejména zasahuje-li do vlastnického práva.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

40. Ve vztahu k pozemku p. č. **1690/191** navrhovatel namítl, že odpůrce staví svou obranu na tvrzení o absenci námitek, na prezentaci změny jako pouhé aktualizace zastavěného území a na odkazu na § 58 stavebního zákona. Tato argumentace podle navrhovatele směřuje otázku vymezení zastavěného území s otázkou zastavitelnosti a s otázkou konkrétního funkčního zařazení pozemku.
41. Navrhovatel nezpochybňuje, že ve vztahu k pozemku p. č. 1690/191 samostatnou námitku v procesu pořizování změny neuplatnil. Podle jeho názoru z toho však nelze dovodit nepřipustnost soudního přezkumu, neboť tvrdí základní procesní vady, nesrozumitelnost změny a absenci jejího odůvodnění. Procesní pasivita měla být způsobena objektivní okolností, že změna nebyla v textové části dokumentace transparentně identifikována ani parcelně odůvodněna.
42. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž neuplatnění námitek nezabývá vlastníka práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy a význam procesní pasivity je nutno posuzovat individuálně. Odkaz odpůrce na rozsudek č. j. 5 As 257/2016-49 podle něj není přiléhavý, neboť tam byla regulace zřetelně obsažena v návrhu, zatímco v této věci měla být změna zjištělná nanejvýš obtížným porovnáním grafických výkresů.
43. Pouhé zachycení změny v grafické části nestačí, není-li změna odpovídajícím způsobem reflektována v textové části. Textová a grafická část územního plánu musí být ve vzájemném souladu a zásadní změna funkčního využití musí být srozumitelně vymezena a odůvodněna tak, aby se dotčený vlastník mohl účinně bránit.
44. Navrhovatel dále odmítl, že by šlo pouze o technickou aktualizaci hranice zastavěného území. Pozemek byl podle dosavadní úpravy součástí stabilizované plochy VP - plochy pro průmyslovou výrobu a skladování, zatímco napadenou změnou byla jeho část převedena do plochy NZo - plochy orné půdy. Tím došlo ke kvalitativní změně z režimu umožňujícího podnikatelské a stavební využití do režimu primárně zemědělského.
45. Ani § 58 stavebního zákona sám o sobě neodůvodňuje převod pozemku do plochy NZo. Toto ustanovení řeší vymezení zastavěného území, nikoli automatické funkční zařazení pozemků mimo tuto hranici. I pokud by pozemek nebyl součástí zastavěného území, musel odpůrce samostatně vysvětlit, proč nemá být ponechán jako zastavitelná plocha, proč má být odstraněna jeho výrobní funkce a proč má být zařazen právě do orné půdy.
46. Ve vztahu k pozemku p. č. **118/1** navrhovatel uvedl, že odpůrce směřuje několik rovin: posouzení konkrétního projektu bytového domu, obecnou vhodnost plochy SO/s6 a otázku zákonnosti plošné změny na BI/b9. Z případných nedostatků jednoho konkrétního záměru nelze automaticky dovodit nevhodnost celé funkční kategorie umožňující bytové domy nebo občanské vybavení.
47. Historický vývoj regulace změnu neospravedlňuje. Rozhodné není, jak byl pozemek regulován v územním plánu sídelního útvaru z roku 1995, nýbrž to, že územní plán z roku 2016 jej po vypořádání tehdejších námitek zařadil do plochy smíšené obytné SO/s6. Odpůrce měl proto vysvětlit, proč řešení přijaté v roce 2016 přestalo být v roce 2025 přijatelné.
48. Navrhovatel dále namítl, že odpůrce nepřipustně odvozuje obecnou nevhodnost funkce SO/s6 z průběhu řízení o jeho konkrétním stavebním záměru. Navíc některé skutečnosti, na něž odpůrce odkazuje, zejména rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 27. 8. 2025, vznikly až po vydání napadené změny, a proto nemohly být jejím podkladem.
49. K charakteru zástavby navrhovatel uvedl, že jej nelze chápat jako samostatný důkaz nezbytnosti zvolené regulace. Samotná skutečnost, že v ulici Hřbitovní převažují rodinné domy a žádný bytový dům se zde dosud nenachází, neprokazuje, že každý bytový dům musí být vyloučen. Rozhodující mají být konkrétní parametry stavby, zejména výška, hmota, intenzita využití, počet jednotek a dopady na okolí.
50. Argumentace dopravní zátěží postrádá konkrétní skutkový podklad. Odpůrce neuvádí šířku a kapacitu komunikace, současnou intenzitu dopravy, počet parkovacích stání, konkrétní dopravní Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

závady ani srovnání dopravních dopadů využití podle původní a nové regulace. Bez takových údajů nelze ověřit, zda změna skutečně řeší tvrzený problém.

51. Obdobně hluková zátěž neprokazuje potřebnost změny z SO na BI. Požadavek prokázat splnění hygienických limitů existoval již před změnou a zůstal zachován i po ní. Odpůrce nevysvětlil, proč externí hluk ze silnice 11/152 vyžaduje právě vyloučení bytového domu a proč by jej nebylo možné řešit technickými či kapacitními podmínkami.
52. Navrhovatel rovněž vytkl odpůrci, že se nevypořádal s konkrétními námitkami týkajícími se absence hlukových a dopravních podkladů, příčinné souvislosti mezi tvrzenými problémy a zvoleným řešením, možnosti realizovat protihluková opatření při zachování plochy SO a možnosti mírnějších regulačních nástrojů. Rozhodnutí o námitkách proto podle něj nebylo věcné ani úplné.
53. U obou pozemků nebyl respektován požadavek kontinuity územního plánování. Odpůrce se odchýlil od řešení přijatého v územním plánu z roku 2016, aniž přesvědčivě uvedl nové okolnosti, vady původní regulace nebo závažné veřejné zájmy, které by takový odklon vyžadovaly.
54. Nebyla provedena ani přezkoumatelná úvaha o proporcionalitě. U pozemku p. č. 118/1 nebylo doloženo, že by úplné vyloučení bytových domů bylo vhodné a nutné k ochraně dopravy, hluku či charakteru území. U pozemku p. č. 1690/191 nebyl identifikován konkrétní veřejný zájem na odstranění výrobního využití a převodu do plochy orné půdy.
55. Navrhovatel uzavřel, že vyjádření odpůrce nevyvrací žádný z nosných návrhových bodů. Setrval proto na požadavku, aby soud napadené části opatření obecné povahy zrušil.

IV. Jednání před krajským soudem

56. V rámci jednání proběhlého dne 27. 8. 2026 zástupci účastníků setrvali na svých dosavadních stanoviscích vyplývajících z procesních podání. K důkazu soud provedl z doplněné spisové dokumentace – kompletní verze návrhu Změny zveřejněné k opakovanému veřejnému projednání konanému dne 17. 4. 2024 hlavní výkres, výkres změn, koordinační výkres, dále předložil k nahlédnutí textovou část výroku a textovou část odůvodnění ve verzi 10/2023 s konstatováním, že v těchto textových částech se nenachází žádná zmínka ohledně pozemku 1690/191. Dále byly provedeny k důkazu tiskové výstupy ze stránky mapy.com-panorama z ulice Hřbitovní (č. l. 143 – 151), mapové podklady (č. l. 152, 155 – 159) a listina ze správního spisu, kde je uvedena pod pořadovým číslem 308 (č. l. 153 a 154). Dále byla z doplněné správní spisové dokumentace návrhu Změny před opakovaným veřejným projednáním zobrazena z DVD nosiče následující mapová část návrhu Změny: základní členění území, hlavní výkres a koordinační výkres. Ve stejném rozsahu grafické části byla ze správní dokumentace uložená na DVD zobrazena a k důkazu provedena stejná grafická část schválené Změny a rovněž ve stejném rozsahu grafická část Územního plánu Modřice ve znění Změny.

V. Posouzení věci krajským soudem

57. Návrh byl podán v roční lhůtě podle § 101b odst. 1 s.ř.s., navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. 118/1 a p. č. 1690/191 v k. ú. Modřice, jejíž funkční využití napadená změna přímo upravuje, a je proto aktivně procesně legitimován. Soud předesílá, že přezkoumává opatření obecné povahy podle skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s.ř.s.). Z toho plyne, že pozdější rozhodnutí nebo dodatečné podklady mohou být významné nanejvýš podpůrně, nikoliv pro nahrazení důvodů, které měly být obsaženy v době vydání změny. Správní soud neurčuje, zda by v území bylo vhodnější jiné řešení, přezkoumává však, zda odpůrce postupoval zákonně, zda regulace je srozumitelná, přezkoumatelná, nediskriminační, bez libovůle a zda zásah do vlastnického práva nepřekročil zákonné meze (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006–74).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

Pozemek parc. č. 118/1

58. Mezi účastníky řízení není sporné a z obsahu připojené správní dokumentace vyplývá, že pozemek p. č. 118/1 byl před vydáním změny součástí zastavitelné plochy SO/s6 – plochy smíšené obytné. Nynějším návrhem napadená změna jej zahrnula do plochy BI/b9 - bydlení v rodinných domech v ulici Hřbitovní. V důsledku této změny nelze na předmětném pozemku realizovat bytový dům ani širší smíšené využití přípustné v původní ploše SO, jak zamýšlí navrhovatel.
59. Navrhovatel tvrdí, že změna plochy SO/s6 na BI/b9 neobstojí, neboť zmařila jeho připravovaný záměr bytového domu a širší smíšené využití pozemku. Namítá zejména absenci dopravní a hlukové studie, neexistenci konkrétního veřejného zájmu, nedostatečné vypořádání námitek a možnost dosáhnout téhož cíle mírnějším řešením. Zpochybňuje, že by externí hluk ze silnice II/152 mohl odůvodnit právě vyloučení možnosti výstavby bytových domů. Poukazuje na to, že je třeba prokázat hygienické limity existující již před změnou a že protihluková opatření lze uskutečnit i při zachování plochy SO. Namítá, že odpůrce nepřipustně vyvozuje obecnou nevhodnost celé plochy SO/s6 z jednoho konkrétního záměru bytového domu žalobce a z následných řízení o něm.
60. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí, že změna není založena jenom na problematice hlukové zátěže nebo na posouzení konkrétního bytového domu. Poukazuje na polohu plochy na konci slepé ulice Hřbitovní, na převažující jedno a dvoupodlažní rodinné domy, na omezenou dopravní obsluhu, na konfliktní dopravní situaci, odlišnou hmotovou strukturu bytového domu a na požadavky Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje týkající se kumulativních hlukových vlivů. Odkazuje na text odůvodnění změny, z něhož vyplývá, že plocha SO/s6 byla posouzena při aktualizaci ploch SO; do plochy BI/b9 byly současně zahrnuty plochy DV/d10 a NZs. Účelem bylo snížit intenzitu zástavby, vyloučit navýšení dopravní zátěže a umožnit účinnější protihluková opatření blíže silnici II/152. Dále odpůrce odkazuje na přezkumné závazné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, č. j. JMK 13278/2023 ze dne 2. 2. 2023 a na rozhodnutí o námitce, které popisuje charakter lokality a omezené možnosti dopravní obsluhy. Navrhovatel namítal, že jím uplatněné námanky nebyly řádně přezkoumatelným způsobem vypořádány a že odůvodnění změny i ve vztahu k předmětnému pozemku je nedostatečné. K těmto námitkám uvádí soud následující.
61. Základní úpravu vypořádání námitek vznesených proti návrhu opatření obecné povahy obsahuje § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „*Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny ... mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námanky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. ... Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*“
62. Tuto úpravu doplňoval § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný v době přijetí napadené změny územního plánu, následujícím způsobem: „*Námanky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.*“ Návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). O námitkách však závazně rozhodne zastupitelstvo obce až při vydání územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022-52, bod 27).
63. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnutí o námitkách naplňuje některé formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné klást stejné požadavky jako v případě správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje vydavatel opatření obecné Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

povahy podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, a ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, body 154 a 157). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu [nález z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15 (N 179/91 SbNU 225), bod 30].

64. Důvody pro zvolené řešení lze však hledat v různých částech územního plánu, v dokumentech, na které odkazuje a lze je dovodit i ze správního spisu (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 894-895). Požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky by ohrožovaly funkčnost územního plánování, narušily by stabilitu systému územního plánování a právních jistot občanů a znamenaly by nepřípustný zásah do práva obce na samosprávu [nález soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291)]. Podle pozdější náleзовé judikatury samotného Ústavního soudu ovšem musí být řádné odůvodnění pravidlem a na „přehnané požadavky“ lze usuzovat spíše výjimečně.
65. Judikatura správních soudů uznává princip kontinuity územního plánování. Ten vyžaduje, aby odpůrce každou změnu oproti řešení obsaženému v dosavadním územním plánu náležitě odůvodnil, obzvláště pokud proti ní směřují uplatněné námitky. Pokud jde o vztah nově přijímaného a dosud platného územního plánu, územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou a je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí; v zájmu právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že změny územního plánu rozhodnutím zastupitelstva obce spadají do její samostatné působnosti a jsou nedílnou součástí ústavního práva na samosprávu. Úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů. Není jeho úlohou určovat, jak má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování.
66. Odpověď v uvedeném směru je tedy možné hledat jak v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, tak i v dalším obsahu územního plánu, příp. v připojené spisové dokumentaci.
67. V námitkách navrhovatel brojil proti převedení plochy dosud vedené jako smíšená, obytná SO/s6 na plochu bydlení v rodinných domech BI/b9. Tvrdil, že návrh změny je odůvodněn převážně hlukem ze silnice II/152, avšak bez konkrétního měření, exaktních údajů a vysvětlení, proč má být hluková situace řešena právě změnou funkčního využití. Podle něj není zřejmé ani to, jak by uvedená změna sama zabránila šíření hluku, když případná protihluková opatření lze realizovat již za dosavadní regulace. Změnu pokládal za nepřiměřený zásah do vlastnického práva legitimního očekávání, neboť pozemek pořídil pro výstavu menšího bytového domu, který byl již předmětem územního řízení a k němuž se z hlediska hluku kladně vyjádřila krajská hygienická stanice. Namítal též absenci veřejného zájmu, testu proporcionality a posouzení méně omezujících alternativ, včetně využití pozemků ve veřejném vlastnictví. Dovožoval, že změna znehodnocuje jeho pozemek, maří připravovaný investiční záměr a sleduje spíše parciální soukromé zájmy než veřejný zájem. Navrhl proto napadenou změnu vypustit a ponechat plochu ve stávajícím vymezení.
68. Odpůrce předmětné námitce nevyhověl a v odůvodnění uvedl následující:

Zpráva o uplatňování územního plánu a pokyny ke změně č. 1 ÚP Modřice byly schváleny ZM dne 8. 3. 2021. Obsahem návrhu Změny č. 1 ÚP Modřice je i prověření možnosti změny funkčního využití pozemku parc. čís. 118/2 v k. ú. Modřice na plochu bydlení v rodinných domech BI. Návrhová plocha smíšená obytná při ulici Hřbitovní s označením SO/s6 je vymezena ÚP z roku 2016 v lokalitě rodinných domů na konci ulice Hřbitovní, která je slepá. Plochy smíšené obytné umožňují umístění bydlení, tedy i bytových domů, občanského vybavení a některých podnikatelských aktivit. Při průzkumu na místě i z hlediska stávajícího charakteru zástavby a její Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

struktury bylo zjištěno, že zástavba je tvořena převážně jedno a dvoupodlažními rodinnými domy. Možnost výstavby bytového domu, případně občanského vybavení a podnikatelských aktivit přináší značné nároky na dopravní systém, který je už dnes naplněn a je konfliktní. Nárůst dopravy pro občanskou vybavenost nebo bytový dům by konfliktní situaci ještě zhoršil. Současně charakter a struktura stavby bytového domu, případně občanského vybavení a podnikatelských aktivit je výrazně odlišná od těchto parametrů již existujících rodinných domů. Pravděpodobně by natolik funkčně i formou a architekturou odlišná stavba byla přijatelná v ulici průběžné, v ulici slepé na jejím konci je problematická. Tento názor vychází i z přezkumného závazného stanoviska č. j. JMK 13278/2023 ze dne 2. 2. 2023 k bytovému domu na pozemcích metodicky nadřízeného orgánu územního plánování KÚ JmK, kterým je orgán územního plánování Šlapanice vázán. Str. 9 částečná citace: „Záměr však musí svou intenzitou využití, výškovou úroveň a hmotovou strukturou respektovat stávající charakter zástavby v této části města Modřice... Záměr neúměrně zatěžuje území vzhledem ke stávajícímu charakteru rodinného bydlení okolní zástavby, možnostem dopravní obsluhy a negativně ovlivní celkový charakter zástavby.“ Kromě výše uvedených argumentů bylo vyhověno i velkému počtu podatelů námitek vlastníků nemovitostí na ulici Hřbitovní ve smyslu, že tato část území není vhodná pro funkční využití smíšené obytné.

69. Pokud jde o další části územního plánu, pak ve vztahu k předmětnému pozemku je relevantní také argumentace v textové části výroku Změny, z níž především plyne samotný normativní výsledek. Výroková část vymezuje plochu BI/b9 jako zastavitelnou plochu bydlení v rodinných domech při ulici Hřbitovní. Současně uvádí, že tato plocha vznikla změnou z ploch SO/s6, DV/d10 a NZs. Zde je zachyceno, že dosavadní plocha SO/s6 při ulici Hřbitovní byla nahrazena plochou BI/b9 a dále, že změna nebyla pouze parcelní korekcí, nýbrž funkční změnou z plochy smíšená obytná na plochu bydlení v rodinných domech. Z výrokové části dále plyne, že změna obecně zcela ruší funkční regulativ plochy smíšená obytná SO. V části věnované plochám smíšeným je uvedeno, že dosavadní plochy SO, včetně SO/s6 na ulici Hřbitovní jsou zrušené a z regulativu vyňaty a nahrazeny jinými funkčními plochami. Výroková část normativně omezuje hlavní účel předmětné plochy na individuální bydlení v rodinných domech. Současně je uvedeno, že předmětná plocha je podmíněně vhodná k bydlení s ohledem na ohrožení hlukem ze silnice II/152 (tato podmínka je jedním z výslovných regulačních důvodů patrných již z výrokové části). Ve výrokové části je také uvedeno, že případná protihluková opatření budou navržena v podrobnější dokumentaci, a to s odkazem na koncepci dopravní infrastruktury. Je tedy stanoven předpoklad, že hlukový problém nebude vyřešen změnou, ale bude ověřován a konkretizován v navazujících v řízeních.
70. V regulativu ploch BI výrokové části je výslovně uvedeno, že bytové domy a ubytovací zařízení jsou nepřipustným využitím. Rozdíl mezi SO a BI je z výrokové části zřejmý, a to tak, že BI/b9 má užší a méně intenzivní obytný režim. Z výrokové části také vyplývá, že v předmětné ploše platí specifické hlukové podmínky, přičemž nejpozději v navazujícím řízení má být doložen průkaz souladu celkové hlukové zátěže v souhrnu kumulativních vlivů s hygienickými limity. Při posuzování hluku má být vyhodnocena reálnost protihlukových opatření, budou-li navrhována a situování objektů obsahujících chráněné prostory má být uzpůsobeno předpokládané hlukové zátěži. Vyžaduje se, aby byla zohledněna i zátěž z povolených dosud nerealizovaných záměrů nebo záměrů uvedených v územně plánovací dokumentaci s tam uvedenou podmínkou. Souhrnně řečeno, výroková část obsahuje kromě zařazení lokality do předmětné plochy funkční omezení na rodinné domy, vyloučení bytových domů, podmíněnou využitelnost vzhledem k hluku ze silnice II/152, požadavek na budoucí hlukové posouzení, možnost protihlukových opatření (a pro nyní projednávanou věc nepodstatnou zmínku opatření pro hospodaření s dešťovou vodou).
71. Pokud jde o textovou část odůvodnění, ta ze své podstaty obsahuje vlastní důvodovou argumentaci, proč bylo přistoupeno ke změně dosavadní plochy SO/s6 na plochu BI/b9; vysvětluje urbanistické, dopravní, hlukové a procesní důvody změny. Z textové části odůvodnění vyplývá, že jedním z pokynů k rozpracování změny bylo prověřit možnost změny funkčního využití stabilizované, resp. původně vymezené plochy smíšená obytná SO na ulici Hřbitovní na plochu bydlení v rodinných domech BI. Samostatně bylo prověřováno také funkční využití pozemku p. č. 118/2 v k. ú. Modřice, který byl následně spolu s plochami SO/s6 a DV/d10 sloučen do návrhové Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

plochy BI/b9. Při převodu ploch SO na BI bylo jednotlivě posuzováno, zda konkrétní plocha odpovídá regulativu BI, půdorysné a hmotové struktury okolní zástavby, charakteru území, možnostem parkování a napojení na funkční a kapacitní komunikace. U plochy SO/s6 bylo podle odůvodnění zjištěno, že se nachází v lokalitě rodinných domů na konci ulice Hřbitovní, která je slepá. To je první konkrétní urbanistický důvod uváděný v odůvodnění. Podle průzkumu na místě a podle stávajícího charakteru zástavby a okolí je tvořeno převážně jedno a dvoupodlažními rodinnými domy, plocha má být regulována jako BI. Dosavadní plocha umožňovala nejenom bydlení, ale i bytové domy, občanské vybavení a některé podnikatelské aktivity, což by přineslo značné nároky na dopravní systém; ten je již nyní naplněn a je konfliktní. Nárůst dopravy pro občanskou vybavenost nebo bytový dům by tuto situaci ještě zhoršil. Charakter a struktura bytového domu, občanského vybavení nebo podnikatelských aktivit je výrazně odlišná od parametrů již existujících rodinných domů. To se týká jak funkce, formy, hmoty, i architektury. Podle odůvodnění by takto funkčně i architektonicky odlišná stavba mohla být přijatelná v průběžné ulici, avšak na konci slepé ulice Hřbitovní je problematičtější. Z odůvodnění dále vyplývá, že změna u SO/s6 je zasazena do širší koncepce změny, která v problematičtějších lokalitách snižuje intenzitu zástavby a sjednocuje charakter obytných ploch. Odůvodnění dále zmiňuje přezkumné závazné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, č. j. JMK 13278/2023 ze dne 2. 2. 2023 k záměru bytového domu na dotčených pozemcích. Stanovisko podle odůvodnění uvádí, že záměr neúměrně zatěžuje území vzhledem ke stávajícímu charakteru rodinného bydlení, okolní zástavbě, možnostem dopravní obsluhy a negativně ovlivňuje celkový charakter zástavby. U dané plochy musí nejpozději v územním řízení být doložen průkaz souladu celkové hlukové zátěže v souhrnu kumulativních vlivů s hygienickými limity. Odůvodnění dále zdůrazňuje, že hluková zátěž se posuzuje zejména vzhledem k silnici II/152 a má být zohledněna nejen současná, ale i budoucí zátěž. Je dovozováno omezení intenzity využití předmětné plochy na zástavbu rodinných domů a vyloučení dalšího využití například služeb, které by mohlo být zdrojem hluku. Odůvodnění také dále uvádí, že bylo vyhověno velkému počtu podatelů námitek, vlastníků nemovitostí na ulici Hřbitovní, kteří namítali, že tato část území není vhodná pro funkční využití smíšené obytné. Souhrnně je uvedeno a z textové části odůvodnění to plyne, že důvody změny spočívaly zejména v charakteru slepé ulice Hřbitovní, převažující jedno až dvoupodlažní rodinné zástavbě, omezených a konfliktních možnostech dopravní obsluhy, v nevhodnosti bytového domu či služeb v daném místě, potřebě snížit hustotu zástavby a v hlukové zátěži ze silnice II/152. Krajský soud nyní krátce zmíní obecná východiska právního posouzení a následně vypořádá jednotlivé námitky.

Obecná východiska právního posouzení

72. Územní plánování je výrazem samostatné působnosti obce. Správní soud není povolán k tomu, aby místo zastupitelstva rozhodl, zda je urbanisticky vhodnější ponechat smíšené obytné využití, umožnit bytový dům s konkrétními podmínkami, nebo omezit plochu na rodinné bydlení. Jeho úkolem je přezkoumat zákonnost postupu, srozumitelnost regulace, existenci racionálních důvodů a to, zda zásah do vlastnického práva nepřekračuje zákonné a ústavní meze. Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.
73. Omezení vlastnického práva územním plánem musí být opřeno o ústavně legitimní a zákonné důvody, musí být provedeno v nezbytné míře, nejšetnějším způsobem ještě rozumně vedoucím ke sledovanému cíli, nediskriminačně a bez libovůle. Zároveň však územní plán může vlastníka omezit bez jeho souhlasu; vlastník nemá subjektivní právo na zachování dosavadního funkčního určení pozemku ani na realizaci konkrétního záměru podle dřívější územně plánovací dokumentace. Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, a rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022-42.
74. Navrhovatel podal proti Změně včasnou námitku. Soud proto nepřezkoumává jen základní zákonnost opatření, ale i to, zda odpůrce na jádro námitky odpověděl přezkoumatelným způsobem. Rozhodnutí o námitce se však neposuzuje izolovaně. Je součástí odůvodnění opatření obecné Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

povahy a hodnotí se ve spojení s ostatními částmi odůvodnění územního plánu. Srov. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41, a rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35.

K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce a odůvodnění změny

75. Navrhovatel vytýká, že rozhodnutí o námitce neodpovědělo na všechny jeho výhrady. Zdůrazňuje zejména, že se nevypořádalo s absencí hlukových a dopravních dat, s možností technického řešení hluku, s mírnějšími variantami, s legitimním očekáváním a s tvrzenou účelovostí změny. Upozorňuje také na to, že rozhodnutí v úvodu hovoří o p. č. 118/2, zatímco jeho námitka směřovala k p. č. 118/1.
76. Soud nepovažuje rozhodnutí o námitce za bezchybné, neboť identifikace p. č. 118/2 v úvodní větě je vadná. Sama o sobě však ještě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost. Podstatné je, zda z rozhodnutí a z ostatních částí odůvodnění lze bezpečně poznat, jakou námitku odpůrce vypořádal a z jakých důvodů jí nevyhověl.
77. Rozhodnutí o námitce dále popisuje plochu SO/s6 při ulici Hřbitovní, její umístění na konci slepé komunikace, charakter zástavby, rozdíl mezi rodinnými domy a bytovým domem či službami, dopravní důsledky intenzivnějšího využití a závěry přezkumného závazného stanoviska KÚ JMK. Odůvodnění Změny přitom výslovně označuje p. č. 118/1 a spojuje ji se změnou SO/s6 na BI/b9. Ze souhrnu dokumentace je proto zřejmé, že rozhodnutí o námitce věcně reagovalo právě na námitku navrhovatele.
78. Rozhodnutí o námitkách se posuzuje společně s odůvodněním územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41). Smyslem přezkoumatelnosti je dát dotčenému vlastníkově relevantní odpověď na podstatu jeho věcných argumentů, nikoli požadovat formálně dokonalou stylistickou nebo systematickou reakci na každou dílčí větu námitky. Podobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, zdůraznil, že odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z dokumentace jako celku zřejmé, jak byla námitka vyřešena.
79. Jádrem námitky navrhovatele bylo, že vyloučení bytových domů není nezbytné, neboť hluk lze technicky řešit, a že obec nepředložila důkaz o dopravní a hlukové zátěži. Odpůrce na to odpověděl úvahou o nízkopodlažní rodinné zástavbě, slepé ulici, omezené dopravní obsluze, vyšších dopravních nárocích intenzivnějšího využití a kumulativních hlukových vlivech. Zároveň vysvětlil, že regulace BI zachovává rodinné bydlení, ale vylučuje bytové domy a služby jako potenciálně intenzivnější formy využití.
80. Rozhodnutí tedy nelze pokládat za nepřezkoumatelné jen proto, že se samostatně nevypořádává s každou navrhovatelem předloženou variantou. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47, vyžaduje, aby z odůvodnění funkční změny bylo patrné, proč byl pozemek změnou dotčen a proč bylo zvoleno určité řešení. V nynější věci tento požadavek splňuje souhrn rozhodnutí o námitce a odůvodnění Změny č. 1a.
81. Navrhovatel správně odkazuje na zásadu, že podstatné chybějící důvody nelze vytvořit až v soudním řízení. Tento princip vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, č. j. 1 As 211/2022-57. Je však nutné rozlišit mezi nepřípustným vytvořením nového důvodu a přípustným vysvětlením nebo upřesněním důvodu již obsaženého v opatření obecné povahy. V této věci se urbanistické, dopravní a hlukové důvody nacházejí již v odůvodnění Změny. Vyjádření odpůrce před soudem je pouze rozvíjí a reaguje na argumentaci navrhovatele.
82. Také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023-38, navrhovatelově argumentaci nepomáhá. V něm šlo o regulační plán, jenž neobsahoval ani v celkovém kontextu důvod pro stanovení určitého textového regulativu. Zde je naopak z dokumentace zjistitelné, proč byla konkrétní plocha SO/s6 převedena na BI/b9. Odůvodnění

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

sice není ideální a mohlo být podrobnější, ale není prázdné ani nesrozumitelné.

83. Soud proto neshledal, že by rozhodnutí o námitce nebo odůvodnění změny bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Případné formulační nedostatky nedosahují intenzity, která by znemožňovala ověřit zákonnost přijaté regulace.

K tvržené absenci veřejného zájmu a k námitce účelovosti

84. Navrhovatel spojuje nezákonnost napadené regulace především s tvrzením, že odpůrce nesledoval veřejný zájem, ale pouze vyhověl části vlastníků v ulici Hřbitovní, kteří nesouhlasili s navrhovatelovým projektem bytového domu. Podle navrhovatele tak obec využila územní plánování k prosazení soukromého zájmu sousedů a k dodatečnému zmaření jeho stavebního záměru.
85. Soud předesílá, že územní plán skutečně nesmí být prostředkem soukromé odplaty ani nástrojem, jímž by obec bez věcných důvodů zvýhodnila některé vlastníky na úkor jiného vlastníka. Samotný nesouhlas okolních obyvatel s určitou stavbou, jejich obava ze snížení hodnoty nemovitostí nebo preference zachování stávajícího stavu nepředstavují bez dalšího veřejný zájem schopný ospravedlnit omezení vlastnického práva navrhovatele. Pokud by z dokumentace plynulo, že jediným důvodem změny byla vůle zamezit výstavbě na p. č. 118/1, soud by musel přezkoumat, zda nejde o projev libovůle.
86. Takový závěr však z obsahu napadené Změny nevyplývá. Odůvodnění nevychází jen z námitek sousedů. Ty zmiňuje až jako doplňující okolnost. Vlastní důvody změny spojuje s polohou plochy na konci slepé ulice, s charakterem okolní zástavby, s dopravní obsluhou, s možnostmi parkování, s intenzitou budoucího využití a s hlukovými poměry. Změna navíc není popsána jako jednorázový zásah vůči navrhovateli, ale jako součást širšího převodu ploch SO na plochy BI v částech města, kde odpůrce považoval další intenzifikaci za nevhodnou.
87. Soud nepřehlíží, že podnět k prověření změny mohl vzejít od vlastníků okolních nemovitostí a že existoval konkrétní projekt navrhovatele. Tyto okolnosti samy o sobě nezpůsobují nezákonnost. Obec může při územním plánování reagovat na konkrétně se projeví problém v území, včetně problému vyvolaného zamýšlenou stavbou, jestliže výsledkem není individuální rozhodnutí o tomto projektu, ale obecně formulovaná regulace založená na relevantních urbanistických hlediscích.
88. Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, zdůrazňuje, že stanovení funkčního využití území je především záležitostí orgánů územního plánování. Soud nemá přezkoumávat, zda by pro konkrétní lokalitu bylo vhodnější zvolit funkci smíšenou obytnou, rodinné bydlení nebo jinou formu regulace. Soud zasahuje až tehdy, pokud obec vybočí z mezí zákona, postupuje bez racionálního podkladu nebo jedná svévolně.
89. V nynější věci jsou relevantními veřejnými cíli ochrana charakteru stávající nízkopodlažní zástavby, omezení další intenzifikace území na konci slepé komunikace, ochrana kvality bydlení a předcházení dopravním a hlukovým dopadům. Tyto cíle jsou slučitelné s úkoly územního plánování. Neznamená to, že sousedé mají právo zabránit každé výstavbě; znamená to pouze, že obec smí zohlednit urbanistickou strukturu a funkční možnosti území při tvorbě obecné regulace.
90. Tento závěr odpovídá usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Územní plán může omezit vlastnické právo bez souhlasu vlastníka, pokud omezení sleduje legitimní zákonný cíl, je vedeno nejšetrnějším rozumně dostupným prostředkem a nevykazuje znaky diskriminace nebo libovůle. Soud neshledal, že by odpůrce založil změnu výlučně na soukromé preferenci sousedů nebo že by navrhovatele reguloval odlišně bez rozumného důvodu.
91. Navrhovatel proto neprokázal tvrzenou účelovost změny. Pouhá časová souvislost mezi přípravou jeho projektu, podněty sousedů a pořízením změny nestačí. Z dokumentace plyne samostatná Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

urbanistická, dopravní a hluková argumentace, která ob stojí i bez vztahu ke konkrétní osobě navrhovatele.

K námitce nedostatku hlukových a dopravních podkladů

92. Navrhovatel dále tvrdí, že odpůrce nemohl bez samostatné dopravní studie a bez aktuálního měření hluku dospět k závěru, že bytový dům nebo širší smíšené využití zvýší dopravní a hlukovou zátěž. Podle jeho názoru zůstává hluk ze silnice II/152 stejný bez ohledu na to, zda bude plocha určena pro rodinné nebo bytové domy, a protihlukové opatření lze provést i při zachování původní regulace SO/s6.
93. Soud rozlišuje dvě roviny. První je individuální posouzení konkrétního stavebního záměru. V něm může být nezbytné zohlednit přesnou kapacitu stavby, počet bytů, parkování, napojení, umístění chráněných prostor, model dopravy a hygienické limity hluku. Druhou rovinou je územní plánování. To stanoví obecný rámec budoucího využití plochy a může pracovat s preventivní urbanistickou regulací, aniž by předem technicky modelovalo každý možný budoucí záměr.
94. Územní plán řeší otázky koncepční, nikoli realizační; konkrétní umístění, prostorové řešení a účinky určité stavby na okolí jsou předmětem navazujícího povolovacího řízení. Z rozsudku plyne, že pro lokální změnu funkčního využití, která nemění koncepci dopravní infrastruktury a nepovoluje konkrétní stavební záměr, není bez dalšího nutné komplexní řešení dopravy v celé spádové oblasti ani komplexní dopravní studie (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2026, č. j. 7 As 151/2025-113, body 39 až 42 a body 5 a 42,47).
95. Napadená změna se pohybuje ve druhé rovině. Odpůrce nevyhodnocoval, zda by právě navrhovatelův bytový dům o konkrétní výšce a konkrétním počtu bytů splnil hygienické limity. Hodnotil, zda je v lokalitě na konci slepé ulice vhodné zachovat plochu, která vedle bytových domů umožňovala občanské vybavení a určité podnikatelské aktivity. Takové posouzení zahrnuje nejen měřitelný hluk z komunikace, ale též předpokládanou intenzitu dopravy, parkování, obsluhu území, urbanistickou strukturu a kumulativní vlivy různých druhů přípustného využití.
96. Právě při tomto srovnání nelze vycházet toliko z hypotetického dopravního potenciálu nové regulace. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku 7 As 151/2025-113, bod 42, zdůraznil, že možné navýšení dopravní zátěže je nutno poměřovat i s dopravními účinky využití, které dotčená plocha připouštěla před změnou. Tento závěr je zde příléhavý: původní plocha SO nepřipouštěla pouze bydlení, nýbrž i služby a určité podnikatelské činnosti, které mohou být samy zdrojem pohybu osob a vozidel.
97. Soud souhlasí s navrhovatelem, že pouhá formulace o „naplněném a konfliktním dopravním systému“ by bez dalšího byla příliš obecná. Zde však není izolovaná. Je spojena s konkrétními místními okolnostmi: slepou ulicí, jejím zakončením, převažující rodinnou zástavbou a rozdílem mezi intenzitou rodinného bydlení a využitím, které připouštěla plocha SO. Odůvodnění také uvádí, že plochy SO umožňovaly bytové domy, služby a některé podnikatelské činnosti, které mohou generovat další pohyb osob a vozidel.
98. Požadavek na konkrétnost námitky proti dopravním podkladům ostatně zdůrazňuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2026, č. j. 7 As 151/2025-113, body 5 a 42. Obecná proklamace o nevalidních či nedostatečných podkladech nepostačuje; musí být vysvětleno, které konkrétní vstupy nebo závěry jsou nesprávné a jak se tato vada projevuje na výsledku posouzení. Navrhovatel zde takové konkrétní odborné zpochybnění podkladů nepředložil.
99. Výroková část Změny navíc nepředjímá, že budoucí zástavba v BI/b9 je z hlediska hluku automaticky přípustná. Plocha je označena za podmíněně vhodnou k bydlení s ohledem na hluk ze silnice II/152. Konkrétní záměr musí v navazujícím řízení doložit soulad celkové hlukové zátěže v souhrnu kumulativních vlivů s hygienickými limity. To podstatně oslabuje námitku, že obec nahradila konkrétní hygienické posouzení pouhým plošným zákazem.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

100. Takový postup odpovídá rozlišení koncepční a realizační roviny přijatému v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 151/2025-113, body 39 až 42. Nejvyšší správní soud zde uzavřel, že konkrétní dopravní napojení, hlukové, emisní a jiné imisní dopady budoucí stavby se posuzují v navazujících povolovacích řízeních, jestliže změna územního plánu sama neurčuje konkrétní projekt a jeho parametry. Současně je však v dané věci splnění hlukových limitů výslovnou podmínkou budoucího využití plochy; nejde tedy o prosté odsunutí celé hlukové otázky bez jakékoli regulace.
101. Navrhovatel má pravdu, že hluk ze silnice II/152 může zatěžovat rodinné i bytové domy. Odpůrce však změnu neodůvodňuje jen ochranou budoucích obyvatel před externím hlukem. Odůvodnění pracuje též s omezením dopravních a hlukových vlivů, jež mohou vznikat uvnitř lokality při intenzivnějším využití. Úvaha, že bytový dům nebo provozovna služeb může na konci slepé komunikace vyvolat vyšší dopravní nároky než individuální rodinné bydlení, není zjevně iracionální.
102. Územní plán přitom může v mezích své koncepční funkce sledovat snížení dopravní a hlukové zátěže preventivní urbanistickou regulací. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 Aos 5/2013-45, zejména body 65, 67 a 74 až 75, připouští, že pořizovatel může z vlastního urbanistického podnětu zvolit řešení snižující negativní vlivy dopravy a hluku, i když je dotčený orgán výslovně nevyžádal. Taková regulace musí sledovat rozpoznatelný veřejný zájem, být součástí racionální urbanistické koncepce a nesmí být svévolná nebo nepřiměřená. Tyto podmínky jsou zde splněny.
103. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, neplyne povinnost obce opatřit odbornou studii ke každému urbanistickému aspektu regulace. Soud nemůže nahrazovat samosprávnou úvahu vlastním odborným odhadem, zda by konkrétní bytový dům mohl být dopravně nebo hlukově přijatelný při jiném počtu parkovacích stání, jiném hmotovém řešení nebo jiném protihlukovém opatření. Tyto otázky mohou náležet navazujícím řízením.
104. Tím není popřeno, že odborné podklady jsou nutné, jestliže již územní plán dostatečně určitě vymezuje záměr a jeho konkrétní vlivy na sousední nemovitosti lze posoudit v této fázi. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 4 As 125/2014-66, body 31 až 35, takovou povinnost dovodil pro konkrétně vymezenou vodní plochu s identifikovatelnými možnými účinky na sousední veslařský kanál. Tento případ je odlišný: Změna č. 1a nevymezuje konkrétní bytový dům, jeho kapacitu, dopravní řešení ani stavebně-technické parametry. Podrobné dopravní či hlukové modelování by proto bylo závislé na dosud neznámé podobě budoucího záměru.
105. Ani možnost realizovat protihlukovou stěnu při zachování SO/s6 nezakládá povinnost obce zachovat původní regulaci. Obec mohla dospět k závěru, že vhodnějším nástrojem je kombinace snížení intenzity využití, zrušení dopravní plochy DV/d10, začlenění NZs do BI/b9 a následného řešení protihlukových opatření. Soud není oprávněn tento soubor nástrojů nahradit vlastní variantou regulace, jestliže odpůrce uvedl rozumný vztah mezi cílem a zvoleným řešením.
106. Také rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Aos 5/2013-45, body 64, 67 a 69 až 75, vychází z toho, že volba konkrétního urbanistického řešení je věcí pořizovatele, jestliže jde o racionální a proporcionální kompromis mezi dopravní obsluhou, ochranou před hlukem a soukromými zájmy vlastníků. Úkolem soudu není nahrazovat takovou úvahu jiným vhodným řešením, například požadovanou protihlukovou stěnou, ale přezkoumat, zda obec nejednala svévolně, zda sledovala legitimní cíl a zda zvolené řešení není zjevně nepřiměřené.
107. Nad rámec uvedeného soud dodává, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2018, č. j. 8 As 128/2017-54, body 20 až 22, se týkal kvalitativně odlišné situace: vymezení části koridoru obchvatu v zásadách územního rozvoje. Tam chyběly aktuální a konkrétní podklady o intenzitě a struktuře dopravy, prognózách jejího vývoje a skutečné potřebě nové dopravní infrastruktury; bez nich nebylo možné přezkoumat veřejný zájem ani proporcionalitu zásahu do vlastnických práv.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

Tento závěr nezakládá obecnou povinnost pořídit dopravní studii pro každou lokální změnu funkční regulace. Změna lokálního charakteru, jež nemění koncepci dopravní infrastruktury a sama nepovoluje konkrétní záměr, nevyžaduje bez dalšího komplexní dopravní studii celé spádové oblasti (srov. zejména body 39 až 42, v návaznosti na skutkové shrnutí v bodě 5 v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 151/2025-113).

K námitce nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva

108. Změna funkčního využití pozemku územním plánem může zasáhnout do vlastnického práva, protože vlastníkovi omezuje škálu budoucích možností využití jeho pozemku. To však samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost územního plánu. Územní plán může vlastnické právo omezit bez souhlasu vlastníka, pokud takové omezení sleduje ústavně legitimní a zákonný cíl, je činěno v nezbytné míře, nejšetrnějším rozumně dostupným způsobem, nediskriminačně a bez prvků libovůle. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
109. Navrhovatel nemá veřejné subjektivní právo na zachování dosavadního funkčního určení svého pozemku ani na uskutečnění konkrétního záměru podle předchozí územně plánovací regulace. Územní plánování je dlouhodobý a dynamický proces, v jehož rámci může obec dosavadní regulaci změnit. Požadavek kontinuity neznámá neměnnost územního plánu; vyžaduje pouze, aby změna nebyla nahodilá, nepředvídatelná nebo svévolná a aby pro ni obec uvedla přezkoumatelné důvody. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022-42.
110. V nynější věci odpůrce sledoval legitimní cíle územního plánování. Z odůvodnění Změny plyne, že plocha se nachází na konci slepé ulice Hřbitovní, v lokalitě převažující nízkopodlažní rodinné zástavby. Odpůrce přihlédl k omezené dopravní obsluze území, k riziku dalšího nárůstu dopravy při intenzivnějším využití plochy, k rozdílu mezi hmotovou a funkční strukturou rodinného a bytového domu a k nutnosti zohlednit kumulativní hlukové vlivy. Tyto důvody se netýkají jen konkrétního stavebního záměru navrhovatele, ale obecného budoucího využití celé plochy.
111. Zvolený prostředek je způsobilý uvedené cíle sledovat. Převedením plochy SO na BI odpůrce vyloučil bytové domy, občanské vybavení a některé intenzivnější činnosti, které byly v dosavadní ploše SO přípustné. Současně však zachoval základní obytnou funkci pozemku. Parcela č. 118/1 nebyla vyřazena ze zastavitelnosti ani převedena do nezastavěného území; nadále může být využita pro bydlení v rodinných domech. Opatření tedy neodepřelo navrhovateli veškeré stavební využití jeho pozemku, ale omezilo jeho intenzitu a druh.
112. Soud neshledal ani zjevnou nepřiměřenost zvoleného řešení. Navrhovatel uvádí, že by bylo možné zachovat plochu SO/s6 a případné dopravní či hlukové dopady řešit technickými podmínkami, omezením konkrétního záměru nebo protihlukovými opatřeními. Taková argumentace však ve své podstatě požaduje, aby soud namísto odpůrce zvolil jiný urbanistický regulativ. To soudu nepřísluší. Rozhodné je, zda řešení zvolené odpůrcem má racionální vztah ke sledovanému cíli a zda nevykazuje znaky libovůle. V nynější věci tomu tak není.
113. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47. Změna funkčního využití pozemku je sice zásahem do vlastnického práva, avšak soud přezkoumává, zda odpůrce uvedl konkrétní legitimní důvody a zda regulace ob stojí z hlediska proporcionality. Soud nemá nahrazovat územně plánovací úvahu obce vlastní představou o optimálním využití konkrétního pozemku.
114. Soud vzal v úvahu i tvrzené snížení hodnoty pozemku a zmaření připravovaného záměru. Tyto skutečnosti mohou představovat citelný ekonomický dopad změny. Samotný ekonomický dopad však nezakládá právo na zachování předchozí regulace. Významnější ochrana by mohla vzniknout, pokud by navrhovatel disponoval pravomocným individuálním rozhodnutím, které by mu již konkrétně zakládalo oprávnění uskutečnit stavbu. Z předložených podkladů však neplyne, že by navrhovatel měl pravomocné územní rozhodnutí, společné povolení nebo jiné konečné Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

veřejnoprávní oprávnění, které by přijetí změny územního plánu bránilo.

115. Závěr, že obec může v mezích zákona změnit dosavadní funkční regulaci, aniž by tím porušila legitimní očekávání vlastníka, podporuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018-43. Předchozí zařazení pozemku do určité funkční plochy nemůže samo o sobě založit očekávání, že tento stav bude zachován navždy.
116. Soud proto uzavírá, že zásah do vlastnického práva navrhovatele není bagatelní, ale za okolností nynější věci je ústavně přípustný. Odpůrce sledoval legitimní urbanistické, dopravní a hlukové cíle, zachoval pozemku zastavitelnost pro individuální bydlení a zvolené řešení není zjevně nepřiměřené ani svévolné. Námitka nepřiměřenosti není důvodná.

Doplňující úvahy k přezkoumatelnosti a proporcionalitě

119. Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitce nelze posuzovat podle toho, zda odpůrce výslovně použil slovní spojení „test proporcionality“, nebo zda jednotlivé kroky testu označil samostatnými nadpisy. Rozhodující je obsahová otázka, zda z dokumentace lze zjistit, jaký cíl odpůrce sledoval, jaké okolnosti považoval za podstatné, proč pokládal zvolenou regulaci za vhodnou a proč námitce nevyhověl. Tento požadavek odpovídá rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47, podle něhož změna funkčního využití představuje zásah do vlastnického práva a odůvodnění musí umožnit přezkoumat, proč byl dotčen konkrétní pozemek a proč odpůrce zvolil právě dané řešení.
120. V nynější věci je z odůvodnění patrný legitimní cíl: ochrana charakteru nízkopodlažní rodinné zástavby, omezení intenzity využití na konci slepé komunikace, předcházení zvýšení dopravních nároků a řešení hlukových poměrů. Je patrný i vztah mezi cílem a zvoleným prostředkem: převedením plochy SO na BI se vyloučí bytové domy, služby a další intenzivnější způsoby využití, avšak zachová se zastavitelnost pro rodinné bydlení. Soud proto může přezkoumat, zda úvaha nepřekračuje meze samosprávné úvahy; nedostatek důvodů v rozsahu znemožňujícím přezkum zde neshledal.
121. Navrhovatel poukazuje na to, že jeho konkrétní projekt měl být z hlediska hluku přijatelný. Ani případná přijatelnost jednoho projektu však sama o sobě neznamená, že obec nemohla pro budoucnost upravit obecný regulativ plochy. Územní plán stanoví rámec pro neurčitý počet budoucích záměrů, nikoli jen pro jediný projekt navrhovatele. Odpůrce mohl zohlednit nejen parametry navrhovaného bytového domu, ale také skutečnost, že plocha SO obecně připouštěla další druhy využití a vyšší intenzitu zástavby.
122. Soud současně nepřisvědčil argumentu, že odpůrce musel podrobně vypořádat každou z navrhovatelem označených alternativ, zejména ponechání SO s dalšími technickými podmínkami, omezení počtu bytů, regulaci výšky nebo umístění protihlukové stěny. Odpůrce není povinen vypracovat úplný katalog všech myslitelných variant. Musí však vysvětlit, proč zvolené řešení rozumně sleduje legitimní cíl. To se v nynější věci stalo prostřednictvím úvahy o slepé ulici, rodinné zástavbě, dopravě, hluku a snížení intenzity využití.
123. K odkazu navrhovatele na obecnou ochranu majetku soud dodává, že územní plán obvykle nezasahuje do vlastnického práva způsobem srovnatelným s vyvlastněním. Stanoví pravidla budoucího využití území. Případ výrazného ekonomického dopadu je nutné posuzovat v konkrétních souvislostech, zejména podle rozsahu omezení, existence dosavadních povolení, míry zachovaného využití a důvodů regulace. Zde zůstává zachováno individuální bydlení v rodinných domech; nejde o převedení pozemku do nezastavěného území nebo o zákaz veškeré výstavby.
124. Relevantní je rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018- 3. Z něj plyne, že legitimní očekávání vlastníka nemůže směřovat k zachování předchozí regulace navždy. Tento závěr se plně uplatní, jestliže vlastník nemá pravomocný

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

individuální akt, který by již konkrétně založil právo určitou stavbu uskutečnit. Podklad v podobě souhlasného stanoviska k dílčí otázce hluku nenahrazuje takový individuální akt ani nezavazuje obec k zachování předchozí funkční plochy.

125. Soud dále rozlišuje mezi otázkou zákonnosti Změny a případným nárokem na náhradu majetkové újmy. I pokud by změna snížila tržní hodnotu pozemku nebo zmařila část nákladů vynaložených na projektovou přípravu, nelze z této okolnosti bez dalšího dovodit nezákonnost územního plánu. Případná kompenzace se neposuzuje v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.; předmětem tohoto řízení je jen zákonnost napadené regulace.

Závěr právního posouzení

126. Soud neshledal návrhové body týkající se p. č. 118/1 důvodnými. Odpůrce změnu SO/s6 na BI/b9 odůvodnil konkrétními urbanistickými, dopravními a hlukovými okolnostmi. Tyto důvody byly součástí dokumentace před vydáním změny a nebyly vytvořeny až v soudním řízení. Rozhodnutí o námitce je při společném posouzení s odůvodněním Změny přezkoumatelné. Napadená regulace představuje omezení intenzity využití zastavitelné plochy, nikoli její vyřazení ze zastavitelnosti, a nepřekračuje meze samosprávné úvahy odpůrce.

Pozemek parc. č. 1690/191

Posouzení návrhových bodů týkajících se pozemku p. č. 1690/191

Vymezení sporné otázky

127. Navrhovatel se domáhá zrušení Změny v části, v níž byla na jeho pozemku p. č. 1690/191 v katastrálním území Modřice nově vymezena jako plocha NZo – plochy orné půdy (dále také jen „NZo“). Před přijetím napadené změny byla dotčená část parcely součástí stabilizované plochy VP – plochy pro průmyslovou výrobu a skladování (dále také jen „VP“). V úplném znění Územního plánu Modřice po nabytí účinnosti Změny je parcela graficky označena světle žlutou barvou jako plocha NZo.
128. Navrhovatel v návrhu namítal, že převod VP do NZo představuje zásadní omezení možností stavebního a podnikatelského využití. Tvrdil, že změna nebyla transparentně popsána ani konkrétně avizována v textové části, že odůvodnění nevysvětluje, proč dosavadní VP neměla zůstat zachována, a že nebylo zřejmé, jaký veřejný zájem změna sleduje a proč nebylo možné zvolit mírnější řešení. Dále uvedl, že změnu mohl zjistit nanejvýš obtížným porovnáním grafických podkladů a že mu proto byla ztížena možnost podat kvalifikovanou námitku.
129. Odpůrce ve vyjádření uvedl, že p. č. 1690/191 nebyla dotčena žádným územním rozhodnutím, povolením stavby ani rozhodnutím o změně využití území. Při vymezení zastavěného území odpůrce vycházel z katastrálních podkladů, ortofotomapy, prověření v terénu a revize vydaných rozhodnutí. Protože nebyl zjištěn podklad pro hodnocení pozemku jako zastavěného nebo zastavitelného, byla parcela zařazena do plochy odpovídající jejímu skutečnému využití. Odpůrce dále poukazoval na to, že navrhovatel proti této změně neuplatnil námitku.
130. Navrhovatel v replice zdůraznil, že vymezení zastavěného území a funkční určení plochy nejsou totožné právní otázky. I pozemek mimo zastavěné území může být vymezen jako zastavitelná plocha nebo jako plocha jiného než zemědělského využití. Navrhovatel dále setrval na tvrzení, že pouhé grafické zachycení změny bez odpovídajícího textového vymezení a odůvodnění neumožnilo účinnou obranu.

Skutková zjištění soudu o procesu pořízení změny

131. Soud ze správního spisu a dokazováním u jednání zjistil, že grafická část návrhu Změny vystaveného před opakovaným veřejným projednáním dne 17. 4. 2024 ve vztahu k p. č. 1690/191 nevymezovala plochu NZo. Obsahovala pouze změnu hranice zastavěného území; dotčená plocha byla zobrazena bílou barvou, aniž by legenda bílou plochu označovala jako NZo nebo jinou plochu. Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

s rozdílným způsobem využití.

132. Soud dále zjistil, že textová část odůvodnění návrhu vystaveného před opakovaným veřejným projednáním neobsahovala odůvodnění převodu p. č. 1690/191 z VP do NZo. Neobsahovala ani úvahu, proč dosavadní regulace VP neodpovídala skutečnému stavu, proč má být pozemek veden jako nezastavěné území, jaký veřejný zájem takový převod vyžaduje ani proč nepostačuje jiná regulace.
133. Teprve v konečné verzi odůvodnění Změny byla doplněna samostatná pasáž, podle níž byl p. č. 1690/191 prověřen podle katastru, ortofotomapy, terénního šetření a revize rozhodnutí, nebyl shledán jako zastavěný nebo zastavitelný a byl proto převeden z VP do NZo. Teprve úplné znění územního plánu po Změně pak ve své grafické části označuje dotčenou část pozemku světle žlutě jako NZo.
134. Z těchto zjištění soud uzavřel, že výsledné funkční určení NZo nebylo součástí návrhu, k němuž mohl navrhovatel před opakovaným veřejným projednáním dne 17. 4. 2024 uplatnit námitku. Nešlo jen o doplnění odůvodnění nebo technické zpřesnění legendy. Do konečného úplného znění územního plánu byla promítnuta změna funkčního určení z VP do NZo, jejíž právní a skutkové důvody nebyly navrhovateli v návrhu předloženy.

Právní posouzení podstatnosti změny

135. Podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. mohou vlastníci pozemků dotčených návrhem řešení podat proti návrhu územního plánu odůvodněné námitky. Podle § 53 odst. 2 téhož zákona dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu, projedná se upravený návrh v rozsahu těchto úprav na opakovaném veřejném projednání.
136. Převedení části pozemku z plochy VP do plochy NZo představuje podstatnou úpravu návrhu. Plocha VP umožňuje průmyslovou výrobu, skladování a související infrastrukturu, kdežto plocha NZo je určena zejména pro obhospodařování zemědělského půdního fondu a vylučuje stavby, zařízení a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím. Přechod mezi těmito plochami proto podstatně mění rozsah budoucích možností využití pozemku.
137. Tento závěr odpovídá kritériím vymezeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012-140. Podstatnou úpravou návrhu je změna, proti níž mohli dotčení vlastníci uplatnit nové námitky. Navrhovatel by mohl proti změně VP na NZo namítat například porušení kontinuity územního plánování, nedostatečně zjištěný skutkový stav, záměnu zastavěného území a funkčního určení, absenci veřejného zájmu, nepřiměřenost zásahu nebo existenci mírnějšího řešení. Možnost uplatnit tyto námitky činí změnu podstatnou.
138. Soud nepřehlédl, že konečné odůvodnění obsahuje určité věcné důvody pro převedení p. č. 1690/191 do NZo. Odpůrce směl při funkčním zařazení přihlídnout ke skutečnému stavu orné půdy, k absenci povolených staveb a k absenci veřejnoprávních aktů pro výrobní využití. Navrhovatel rovněž nemá právo na neměnnost dřívější plochy VP; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022-42.
139. Tyto věcné důvody však nemohou nahradit procesní právo navrhovatele podat proti podstatné změně námitku. Soud proto neposuzuje, zda by obec po řádném projednání nemohla dospět ke stejnému výsledku, tedy k vymezení NZo. Předmětem přezkumu je zákonnost postupu, jímž byla výsledná regulace přijata.

K procesní pasivitě navrhovatele

140. Odpůrce namítal, že navrhovatel proti změně VP na NZo nepodal námitku. Obecně platí, že vlastník, který proti zřetelně předložené regulaci námitku neuplatní, nemůže následně požadovat, aby soud poprvé poměřoval proporcionalitu přijatého řešení. Srov. rozsudky NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49, ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018-43, a ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50.

141. Tyto závěry na nynější věc nedopadají. Jejich skutkovým předpokladem je, že vlastník mohl z návrhu rozpoznat, jaká regulace je mu navrhována, a měl reálnou možnost proti ní uplatnit námitku. Zde však NZo nebyla v návrhu graficky vymezena, nebyla vysvětlena v odůvodnění návrhu a výsledná regulace se objevila až v konečné podobě úplného znění územního plánu.
142. Relevantní je naopak rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23. Podle něj může absence srozumitelného zachycení zásadního zásahu do vlastnického práva představovat objektivní důvod procesní pasivity. V nynější věci nešlo jen o nejasné barevné vyznačení. Funkční určení NZo nebylo v návrhu vůbec vyjádřeno, a navrhovateli proto nelze vytýkat, že proti němu nepodal námitku.
143. Příléhavý je také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, č. j. 2 As 175/2014-73. Z něj plyne, že regulace územního plánu musí být pro běžného uživatele určitá a srozumitelná; nelze po vlastníkově požadovat nepřiměřeně složité dovozování funkčního režimu pouze z kombinace nejasných grafických podkladů a dalších dokumentů. Jestliže grafická část návrhu obsahovala jen bílou plochu bez legendy NZo, navrhovatel nemohl rozumně dovodit, že výsledkem bude převod z VP do NZo.

K významu konečného odůvodnění a úplného znění územního plánu

144. Konečné odůvodnění uvádí, že p. č. 1690/191 byla převedena z VP do NZo. Úplné znění územního plánu po nabytí účinnosti Změny pak tuto regulaci graficky zachycuje. Tyto dokumenty potvrzují, že výsledným stavem je NZo, a petit navrhovatele proto míří proti existující regulaci.
145. Nemohou však zpětně nahradit řádné projednání návrhu. Úplné znění územního plánu se po vydání změny pořizuje podle § 55 odst. 5 stavebního zákona. Slouží k zachycení výsledného stavu územního plánu, nikoli k tomu, aby dodatečně poskytlo vlastníkům možnost uplatnit námitku proti regulaci, která nebyla v návrhu transparentně vymezena.
146. Závazné regulativy musí vyplývat z výrokové části a projít zákonem stanoveným procesem. Odůvodnění nemůže dodatečně vytvořit regulativ, který nebyl v návrhu předložen dotčeným vlastníkům. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2020, č. j. 7 As 171/2019-49.
147. Soud proto nevyhověl námitce navrhovatele potud, že by samotné věcné odůvodnění převodu do NZo muselo být nutně prázdné nebo zcela nepřezkoumatelné. Vyhověl mu však v tom, že výsledná funkční změna nebyla v návrhu zřetelně a včas předložena k uplatnění námitek. Tato procesní vada je samostatným důvodem pro zrušení napadené části opatření obecné povahy.
148. Princip kontinuity územního plánování dle rozsudku NSS č. j. 2 As 67/2022-42 zde posiluje závěr o procesní závažnosti vady. Jestliže se odpůrce odchýlil od dosavadního režimu VP a nově zvolil NZo, měl být vlastníkově dán procesní prostor, aby mohl namítat, že dosavadní regulace nebyla nahodilá, že skutečný stav orné půdy není rozhodující a že existují mírnější varianty.
149. Z hlediska nepřezkoumatelnosti soud hodnotil dokumentaci jako celek (srov. rozs. Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 161/2019-56 a 7 As 171/2019-49 ze dne 18.6.2020). Konečné odůvodnění sice parcelu označuje a uvádí věcné podklady, ale nemůže zhojit absenci veřejného projednání podstatné změny. Přezkoumatelné odůvodnění není náhradou procesního práva vlastníka účastnit se tvorby regulace.
150. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 48/2024-68 ze dne 6.3.2025 je významný v tom, že zdůrazňuje požadavek srozumitelného vztahu grafické a textové regulace. V nynější věci však podstatou vady není jen textově-grafická nejasnost, nýbrž to, že rozhodující grafická změna se podle zjištění soudu objevila až po opakovaném veřejném projednání.
151. Soud zrušuje změnu pouze v rozsahu, v němž je pozemek p. č. 1690/191 vymezen jako NZo. Tím Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

soud nepředjímá budoucí funkční režim pozemku.

Doplňující právní úvahy

152. Navrhovatel v replice správně namítal, že vymezení zastavěného území podle § 58 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) není totožné s funkčním určením plochy podle § 43 téhož zákona. Závěr, že pozemek není součástí zastavěného území, proto bez dalšího neznámá, že musí být vymezen jako plocha NZo. Pozemek mimo zastavěné území může být podle územního plánu zastavitelnou plochou, plochou výroby, plochou dopravní infrastruktury, plochou změny v krajině nebo jinou plochou s rozdílným způsobem využití.
153. Tato námitka by sama o sobě nevedla automaticky ke zrušení NZo. Odpůrce mohl při nové územně plánovací úvaze legitimně přihlídnout ke skutečnému stavu orné půdy, k absenci stavby a k absenci individuálních povolení. Soud by proto bez dalšího neuzavřel, že NZo je po věcné stránce vyloučena. Podstatné však je, že navrhovatel neměl možnost tuto úvahu napadnout námitkou v procesu pořizování změny.
154. Konečné odůvodnění poprvé uvádí, že dosavadní VP neodpovídala skutečnému stavu a že pozemek má být zařazen do NZo. Jde tedy o argumentaci, která mohla být věcně posuzována v námitkovém řízení: navrhovatel mohl požadovat vysvětlení, proč předchozí VP nebyla nadále vhodná, proč nestačí jiné funkční určení a proč veřejný zájem na ochraně nezastavěného území převažuje nad jeho zájmem na zachování výrobního využití. Tuto možnost mu odpůrce neposkytl.
155. Soud dále přihlédl k tomu, že konečná grafická část Změny sama NZo nezobrazovala srozumitelně; funkční určení NZo se projevilo až v úplném znění územního plánu po změně. Výsledné úplné znění sice potvrzuje, že došlo k reálnému regulativnímu účinku, nemůže však zpětně napravit nejasnost či absenci regulace v návrhu (srov. § 55 odst. 5 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.).
156. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 8 As 48/2024-68, ze dne 6.3.2025 zdůrazňuje, že textová a grafická část územního plánu musí být ve vzájemném souladu a že odůvodnění nemůže napravit vadu výrokové části. V nynější věci soud nezakládá zrušení především na samotném rozporu konečného úplného znění a odůvodnění, ale na tom, že funkční změna promítnutá do výsledného úplného znění nebyla transparentně obsažena v návrhu určeném k opakovanému veřejnému projednání. Poukazovaný rozsudek však podporuje závěr, že odůvodnění nemohlo samo nahradit řádné výrokové vymezení a projednání NZo.
157. Odpůrce nemůže uspět ani s tvrzením, že absence námítky zbavila navrhovatele práva namítat nedostatek odůvodnění. Nešlo o situaci, v níž vlastník zůstal pasivní vůči zřetelně vymezenému výsledku. Navrhovatel napadl netransparentnost a nedostatečnou identifikaci změny již v návrhu a replice. Následné skutkové zjištění o podobě návrhu před opakovaným veřejným projednáním pouze potvrzuje jeho původní tvrzení, že nemohl kvalifikovaně rozpoznat zamýšlený převod VP do NZo.
158. Soud je sice vázán rozsahem a důvody návrhu, avšak navrhovatel od počátku brojil proti části opatření, v níž má být jeho pozemek převeden do NZo, a tvrdil netransparentnost, nedostatečné odůvodnění a objektivní nemožnost účinné procesní obrany. Soud proto nevychází z nového návrhového bodu, ale z nově objasněných skutkových okolností původně uplatněné námítky.

Závěr právního posouzení

159. Změna části p. č. 1690/191 z VP do NZo představovala podstatnou úpravu návrhu. Nebyla-li tato změna obsažena v návrhu podrobeném opakovanému veřejnému projednání, nemohl navrhovatel využít své právo podat námitku. Konečné odůvodnění ani úplné znění územního plánu po změně nemohou tuto vadu zhojit.
160. Soud proto uzavírá, že Změna nebyla v části, v níž nově vymezila dotčenou část p. č. 1690/191 jako NZo, vydána zákonem stanoveným způsobem. Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ji soud v tomto

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

nezbytném rozsahu zrušil.

Oddělitelnost

161. Napadená část týkající se pozemku p. č. 1690/191 je od ostatních částí Změny prostorově i věcně oddělitelná. Její zrušení nezpůsobí nesrozumitelnost nebo nepoužitelnost zbývajících regulací.
162. Soud proto nepřistoupil ke zrušení celé Změny, jak zněl eventuální petit, nýbrž podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil pouze tu část, v níž je dotčená část pozemku p. č. 1690/191 vymezena jako NZo. Ve vztahu k pozemku p. č. 118/1 návrh zamítl.

IV. Náklady řízení

163. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěch účastníků byl přibližně stejný: navrhovatel uspěl pouze ve vztahu k pozemku p. č. 1690/191, zatímco ve vztahu k pozemku p. č. 118/1 byl úspěšný odpůrce. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost do dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována i při podání u soudu, který rozhodnutí vydal. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem, nemá-li sám vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie.

Brno 27. 8. 2026

Mgr. Milan Procházka v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá