



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Zubka a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

ve věci

navrhovatelů:

a) Ing. P. V.

b) Mega-Sun Property s.r.o.

sídlem Mitrovická 128/66, 724 00 Ostrava

c) Mega-Sun Property Alfa s.r.o.

sídlem Horní 288/67, 700 30 Ostrava

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti

odpůrci:

Obec Krmelín

sídlem Kostelní 70, 739 24 Krmelín

zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Kubalou

sídlem J. V. Sládka 35, 738 01 Frýdek-Místek

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Krmelín č. 1/2023 ze dne 27. 6. 2023

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2023, územní plán Krmelín, vydaný Zastupitelstvem obce Krmelín dne 27. 6. 2023 se dnem právní moci rozsudku **ruší** v textové části v části 1.6 „stanovení podmínek pro využití plochy s rozdílným způsobem využití“, podmínky prostorového uspořádání pro plochu VL, a to konkrétně v textu „koeficient zastavění

plochy se stanovuje na $KZP = 0,5$ “ a „koeficient zeleně na $KZZ = 0,5$ “, a to ve vztahu k pozemkům parcelní číslo 1207, 1214 a 1228 v katastrálním území Krmelín.

- II. Opatření obecné povahy č. 1/2023, územní plán Krmelín, vydaný Zastupitelstvem obce Krmelín dne 27. 6. 2023 se dnem právní moci rozsudku **ruší** v textové i grafické části, a to v rozsahu stanoveného funkčního využití VE-plochy výroby energie na fotovoltaickém principu, na pozemcích parcelní číslo 1215 a 1216 v katastrálním území Krmelín.
- III. **Zamítá se** návrh, aby soud zrušil opatření obecné povahy č. 1/2023, územní plán Krmelín, vydaný Zastupitelstvem obce Krmelín dne 27. 6. 2023 v textové i grafické části vymezující napojení plochy Z38 na dopravní infrastrukturu.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli c), Mega-Sun Property Alfa s.r.o., na náhradě nákladů řízení částku 21 456 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 33, Brno.
- V. Navrhovatel a) a odpůrce **nemají** vůči sobě právo na náhradu nákladů řízení.
- VI. Navrhovatel b) a odpůrce **nemají** vůči sobě právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Přezkoumávané opatření obecné povahy

- 1. Navrhovatelé se včas podaným návrhem domáhali zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Krmelín č. 1/2023 (dále „ÚP Krmelín“), a to:
 - a. textové části 1.6 „stanovení podmínek pro využití plochy s rozdílným způsobem využití“, na str. 23 podmínky prostorového uspořádání pro plochu VL, a to konkrétně v textu: „Koeficient zastavění plochy se stanovuje na $KZP=0,5$ “ a „Koeficient zeleně na $KZZ=0,5$ “;
 - b. dále v textové části i grafické části vymezující napojení plochy Z38 na dopravní infrastrukturu;
 - c. a dále v textové části i grafické části, a to v rozsahu stanoveného funkčního využití VE – plochy výroby energie na fotovoltaickém principu, na pozemcích parc. č. 1215 a 1216 k. ú. Krmelín.

II. Důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy

- 2. K důvodům podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedli následující.
- 3. Podle názoru navrhovatelů a) a b) odpůrce neodůvodnil stanovené podmínky prostorového uspořádání. Tuto námitku stavěli na tom, že na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X, které jsou ve vlastnictví navrhovatelů a) a b), je ÚP Krmelín vymezena plocha výroby a skladování – lehká výroba (VL). Dle ÚP Krmelín se jedná o zastavitelnou plochu Z38 a tato plocha Z38 byla do ÚP Krmelín převzata z původního územního plánu obce Krmelín z roku 2002, ve znění změny č. 3 z roku 2011. Plocha Z38 se nachází mezi pozemky, které jsou již dnes využívány pro výrobu (konkrétně pro výrobu el. energie), tedy navazuje na zastavěné území, a proto je využití plochy Z38 pro lehkou výrobu a skladování racionálním využitím

pozemků. Územním plánem byly stanoveny podmínky prostorové regulace tak, že se na nich připouští zástavba o výšce do běžných 3 nadzemních podlaží a dále koeficienty zastavění plochy a koeficient zeleně, oba shodně ve výši 0,5.

4. Námitka navrhovatelů nesměřovala do samotného stanovení koeficientů, u nichž připustili jejich existenci již v dosavadním územním plánu, avšak směřovala proti jejich výši. Podle navrhovatelů totiž nově stanovené koeficienty zabrání využití plochy k zamýšlenému účelu, neboť omezují budoucí výstavbu na ploše Z38, zcela vyprazdňují stanovené funkční využití pro výrobu a skladování. Jakákoliv výrobní či skladovací budova vyžaduje navíc určité procento zpevněných ploch v jejím okolí pro dopravu a parkování, a jelikož se tyto plochy započítávají do koeficientu zastavěnosti plochy, zůstane pro samotnou stavbu sloužící předpokládanému účelu méně než polovina z celkové plochy pozemku. Je tak zcela v rozporu s funkcí územního plánu stanovit funkční využití určité plochy, když toto funkční využití bude ve výsledku minoritní činností na této ploše. Využití pro výrobu a skladování je tak v důsledku nepřiměřených koeficientů zeleně a zastavěnosti vedlejší funkcí plochy Z38, ačkoliv má být hlavním využitím dle regulativu plochy.
5. Druhá námitka navrhovatelů a) a b) směřovala proti povinnosti, stanovené napadeným územním plánem, připojit zastavitelnou plochu Z38 na silnici I/58 výhradně prostřednictvím silnice nižší třídy, nikoliv přímým připojením, která byla do územního plánu zahrnuta z důvodu stanoviska Ministerstva dopravy ČR ze dne 18. 12. 2018, č. j. 629/2018-910-UPR/2. S tím navrhovatelé nesouhlasí, neboť tento požadavek neodpovídá aktuálnímu stavu, když dne 5. 12. 2022 Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, vydal rozhodnutí, č. j. MSK 79007/2022, sp. zn. ÚPS/14323/2022/Lyk, kterým potvrdil rozhodnutí o umístění stavby „*Nová úrovněová styková křižovatka na silnici I/58 v Krmelíně*“, které v prvním stupni vydal Městský úřad Brušperk, stavební úřad, dne 7. 3. 2022, č. j. SÚ/328/85/2019/Če (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby“). Toto potvrzující (pravomocné) územní rozhodnutí bylo vypraveno dne 13. 12. 2022, tedy až po podání námitek navrhovatelů proti návrhu územního plánu. Nicméně vydaný ÚP Krmelín má odpovídat aktuálním podmínkám v území a v době vydání ÚP Krmelín se tak každopádně jednalo o pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, a proto měl zpracovatel ÚP Krmelín povinnost toto připojení plochy Z38 do ÚP Krmelín promítnout. Navrhovatelé se odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81, podle kterého má územní plán reflektovat reálný stav území. Je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60).
6. Třetí námitkou, vznesenou navrhovatelem c), je nesouhlas s vymezením plochy pro výrobu energie na jeho pozemcích. Oproti původnímu územnímu plánu, kde byla vymezena plocha smíšená výrobní, došlo v novém územním plánu ke koncepční změně na plochu pro výrobu energie (VE). Navrhovatel c) považuje za zcela nedůvodnou změnu funkčního využití dané plochy, která fakticky zpřísňuje využití plochy na jediný účel, kterým je výroba energie, když stejné využití by mohlo být naplněno i vymezením plochy pro výrobu a skladování – lehká výroba (VL). Touto změnou byl navrhovatel zkrácen na svých právech, neboť do budoucna ho současné využití plochy omezuje ve způsobu nakládání s jeho pozemky. Odpůrce nevzal v potaz, že stavba fotovoltaické elektrárny (dále „FVE“) je stavbou dočasnou, která po uplynutí své životnosti musí být zlikvidována, což se stane nejpozději

v roce 2035. Ekonomicky se jedná o zásah do vlastnického práva a s tím spojeného práva podnikat, neboť navrhovateli je znemožněno realizovat na jeho pozemcích např. výrobní a skladovací haly poté, co skončí životnost FVE, což je očekávatelný vývoj. Odpůrcem nabízená možnost pořizovat změny územního plánu je v rozporu se zásadou hospodárnosti. V rámci této námítky se odkázal na test proporcionality ze strany Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010–54, zejména na naplnění zásady minimalizace zásahu.

7. Čtvrtý okruh návrhových námitek směřovali navrhovatelé a) a b) do nedostatečného vypořádání uplatněných námitek, jež se obsahově překrývají s námitkami návrhovými. Navrhovatelé vytkli odpůrci, že stran námitky týkající se podmínek prostorového uspořádání plochy Z38 (viz první námitka) tuto vypořádal zcela formalistickým konstatováním. Odpůrce se tak nijak nevyjádřil k tomu, proč přistoupil k tolik nepřiměřenému zásahu, který jde proti samotnému funkčnímu využití předmětné plochy a činí z výrobní a skladovací činnosti jakousi zbytkovou, okrajovou činnost. Toliko obecné odkázání na ochranu krajinného rázu není dostatečným důvodem pro zcela nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů a) a b). Odpůrce se ve svém vypořádání měl věnovat tomu, proč nepovažuje (původní) koeficient zastavění z hlediska chráněných zájmů za dostačující a proč přistoupil k takto nepřiměřenému koeficientu. To odpůrce neučinil, a proto je rozhodnutí o námitce navrhovatelů a) a b) týkající se koeficientů plochy Z38 nepřezkoumatelné. Přitom připomněli, že k rozhodnutí o námitkách je nutno přistupovat prizmatem správního rozhodnutí. To odpůrce neučinil, když pouze obecně odkázal na provedené průzkumy, rozborů a pokyny obce. Z uvedeného nelze určit, o jaké průzkumy či rozborů odpůrce opíral své úvahy o stanovení těchto nepřiměřených koeficientů. Rozhodnutí o námitce navrhovatelů a) a b) je proto i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.
8. Při vypořádání námitky týkající se napojení plochy Z38 na dopravní infrastrukturu Odpůrce vycházel z údajů, které nejsou aktuální, opíral se zejména o stanovisko Ministerstva dopravy z roku 2018, aniž by vzal v potaz pravomocné rozhodnutí o umístění stavby úrovně stykové křižovatky z prosince 2022, které umožňuje napojení plochy Z38 přímo pozemní komunikace I/58. Odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelů a) a b) týkající se napojení plochy Z38 na dopravní infrastrukturu nevychází ze správných údajů, odpůrce řádně nezjistil skutkový stav a poměry v území, a proto samotné rozhodnutí je nepřezkoumatelné.
9. Nepřezkoumatelné je i vypořádání námitky týkající se vymezení ploch pro výrobu energie, neboť navzdory uplatněné námitce nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu spočívající v tom, že měla být na pozemcích navrhovatele c) zachována plocha pro výrobu a skladování, se k této námitce odpůrce nevyjádřil a odkázal se pouze na právní předpis.
10. Poslední, v pořadí pátá, námitka se týká nepřiměřenosti územního plánu. Navrhovatelé připustili, vědomi si judikatury správních soudů, východisko zásadní změnitelnosti funkčního využití pozemků a tomu odpovídající zdrženlivosti při zásazích soudů. Poukázali nicméně na to, že takové řešení v územním plánu nesmí být zjevně nepřiměřené, představující neproporcionální zásah do vlastnických práv.

III. Stanovisko odpůrce

11. Odpůrce se k návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyjádřil prostřednictvím svého zástupce až při ústním jednání dne 5. 6. 2024. Připustil, že se odpůrce s navrhovateli snažil

jednat mimosoudně. Dohody by bylo možné dosáhnout stran koeficientů, nicméně odpůrce důrazně nesouhlasil s tím, aby bylo na pozemcích navrhovatelů možné realizovat výrobu či skladování. V tomto se odpůrce odkazoval i na obecní *quasi* referendum. K dopravnímu napojení odpůrce uvedl, že důvodem pro stávající úpravu je skutečnost, že v případě akceptace návrhu navrhovatelů by se musel vyvlastnit pozemek parc. č. 1227, který je ve vlastnictví odpůrce. Odpůrce učinil nesporným, že bylo vydáno územní rozhodnutí, avšak ve vztahu k potenciálně navazujícímu řízení připomněl, že by muselo proběhnout vyvlastňovací řízení.

IV. Zjištění ze spisové dokumentace a provedeního dokazování

12. Z obsahu odůvodnění opatření obecné povahy a správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
13. Zastupitelstvo obce Krmelín rozhodlo o pořízení Územního plánu Krmelín (dále jen „ÚP Krmelín“) na svém zasedání dne 22. 12. 2015, o jeho pořízení obec požádala Magistrát města Frýdku-Místku dne 27. 2. 2017.
14. V rámci připomínkování návrhu zadání územního plánu se dne 26. 10. 2017 zastupitelstvo obce Krmelín usneslo, že v územním plánu má dojít mimo jiné k určení procenta zastavění v pozemku v zóně výroby, určit stanovisko maximální výšky pro plochy různého určení. S těmito připomínkami zastupitelstvo zadání územního plánu schválilo.
15. Magistrát města Frýdku-Místku, odbor územního rozvoje a stavebního řádu, oddělení územního rozvoje (dále jen „pořizovatel“) zajistil na základě zadání odpůrce zpracování návrhu ÚP Krmelín, který byl ke společnému jednání zveřejněn dne 25. 10. 2018 veřejnou vyhláškou č. j. MMFM 157522/2018.
16. Navrhovatelé a) a b) k návrhu ÚP Krmelín uplatnili dne 5. 12. 2018 své připomínky, v nichž mj. vyslovili nesouhlas se stanovením koeficientu zastavění plochy a koeficientu zeleně na 0,5 v ploše Z38 VL, tj. na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů, a požadovali zapracování do návrhu ÚP Krmelín trasu nové úrovně křižovatky na silnici I/58 (pozn. v připomínkách patrně nesprávně uvedeno označení „II/58“). Připomínkami ze dne 5. 12. 2018 se vymezila také společnost Mega-Sun Invest s.r.o, právní předchůdce navrhovatele c), mimo jiné proti funkčnímu určení plochy VE – plochy výroby energie na fotovoltaickém principu na svých pozemcích, kdy požadovala zahrnutí pozemků do ploch VL – ploch výroby a skladování – lehké výroby.
17. Ze spisové dokumentace taktéž soud zjistil, že v průběhu pořizování územního plánu bylo poukazováno na odchýlení se od koeficientů oproti původnímu územnímu plánu. Soudu je tak zjevné, že v průběhu pořizování územního plánu tato skutečnost byla zvažována i samotným odpůrcem.
18. Následně se dne 6. 12. 2021 konalo veřejné projednání návrhu ÚP Krmelín dle § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Navrhovatelé podali ve lhůtě dne 6. 12. 2021 své námítky, v nichž opětovně vyslovili svůj nesouhlas se stanovením koeficientu zastavění plochy a koeficientem zeleně na 0,5 v ploše VL Z38, tj. na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů a) a b). Odkazovali se na legitimní očekávání a požadovali zapracování do návrhu ÚP Krmelín trasu nové úrovně křižovatky na silnici I/58. Stejně tak namítal navrhovatel c), že nesouhlasí se stanovením funkčního využití VE (plocha výroby energie na fotovoltaickém principu) na svých pozemcích.

19. Zastupitelstvo obce Krmelín dne 27. 6. 2023 vydalo v souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona ÚP Krmelín. Opatření obecné povahy č. 1/2023 o vydání ÚP Krmelín bylo na úřední desce obce vyvěšeno dne 28. 6. 2023 a nabylo účinnosti dne 13. 7. 2023.
20. Námitkám navrhovatelům uplatněným v průběhu pořizování územního plánu, týkajících se projednávaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebylo vyhověno.
21. Ze schváleného ÚP Krmelín vyplývá mimo jiné, že odpůrce stanovil pro jednotlivé vymezené plochy rozdílné podmínky jejich využití. Na pozemcích navrhovatelů a) a b) byla vymezena plocha Z38 VL, jež má s ohledem na stanovené podmínky sloužit pro výrobu a skladování – lehkou výrobu. Pro tyto plochy byly stanoveny koeficienty zeleně a výroby, oba ve shodné výši 0,5. Význam a způsob výpočtu definuje ÚP Krmelín na str. 31. Stran námitky proti stanovení koeficientů zastavění a zeleně odpůrce uvedl, že s ohledem na pořízení nového územního plánu bylo možno vytvořit zcela novou koncepci a není třeba v plném rozsahu přejímat stávající urbanistickou koncepci. S ohledem na stáří dřívějšího územního plánu (z r. 2002), nemusí tento vyhovovat současným standardům.
22. Navrhovatelům nebylo vyhověno ani stran námitky zapracování územním rozhodnutím umístění stavby křižovatky do územního plánu, a to s odůvodněním, že dosud neschválené záměry pouze na základě přiložené situace nelze do územního plánu zapracovávat. Územní plán se aktualizuje jeho změnou, a až záměry, např. realizované, zapsané v katastru nemovitostí se v souladu se stavebním zákonem promítnou do územního plánu. Dle § 43 odst. 2 stavebního zákona, územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. Územní plán Krmelín nemá prvky regulačního plánu. Zakreslení konkrétního řešení trasy nové úrovně stykové křižovatky je podrobnost nenáležející územnímu plánu. Odpůrce poukázal na to, že v rámci projednávání návrhu dotčený orgán Ministerstvo dopravy ČR ve svém stanovisku požaduje mimo jiné plochu Z38 připojit na silnici I/58 výhradně prostřednictvím silnice nižší třídy, nikoliv novým přímým připojením.
23. Nebylo vyhověno ani námitce týkající se vymezení ploch pro výrobu energie (VE). I zde odpůrce v rámci vypořádání námitky poukázal na skutečnost, že dochází k vytvoření zcela nové urbanistické koncepce a nemusí dojít k převzetí vymezení a definice ploch ze stávajícího územního plánu. Poukázal taktéž na aktuální využití vymezené plochy, kterým je právě fotovoltaická elektrárna, zároveň připustil možnost budoucí změny územního plánu, a to v případě jiného budoucího využití pozemků. Ve stejném duchu byly vypořádány i připomínky navrhovatelů.
24. Soud dále z dokazování provedeného u jednání ověřil, že předchozí územní plán obce Krmelín z roku 2002, ve znění po změně č. 3, stanovil intenzitu stavebního využití pozemků na plochách smíšených výrobních ve výši 70 %. Ty byly podle dřívějšího územního plánu vymezeny právě i na pozemcích navrhovatelů, kterým aktuálně odpovídá plocha Z38, ale i aktuální plocha VE na pozemcích navrhovatele 3.

IV. Posouzení návrhu soudem

25. Podle judikatury správních soudů spočíval přezkum opatření obecné povahy na algoritmu o pěti krocích: 1) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil

meze zákonem vymezené působnosti, 3) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy nebo jeho části se zákonem, 5) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005). S účinností od 1. 1. 2012 již řízení o zrušení (části) opatření obecné povahy neprochází zmíněným pětikrokovým algoritmem, jelikož krajské soudy jsou nyní (oproti právnímu stavu do 31. 12. 2011 – srov. § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s. v tomto znění) vázány nejen *rozsahem*, ale nově i *důvody* návrhu (viz § 101d odst. 1 s. ř. s. v aktuálním znění). V rámci jednotlivých důvodů návrhu (které v zásadě korespondují hodnotícím kritériím formulovaným ve zmíněném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98) je třeba jednotlivě u každého z nich posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55). Platí, že rozsah a podrobnost odůvodnění jednotlivých částí územního plánu do značné míry koreluje s tím, zda byly proti navrhovanému řešení funkčního a prostorového uspořádání uplatněny námitky, popřípadě jaká byla kvalita těchto námitek. V daném případě navrhovatelé byli aktivní v průběhu celé doby pořizování územního plánu, když řádně připomínkovali pořizování územního plánu, jakož uplatnili námitky proti územnímu plánu.

26. Navrhovatelé směřovali své námitky do kroku 3), když namítali nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy a porušení zásady ochrany dobré víry, a dále nepřezkoumatelnost vypořádání námitek, a také do kroku 5) – proporcionality, když poukazovali na nepřiměřenost regulativů.
27. Krajský soud přikročil k přezkumu opatření obecné povahy vědom si judikatury Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 vyjádřil, že: *„Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.“*

A. Stanovení koeficientů zastavění a zeleně pro plochy pro výrobu a skladování

28. První z okruhu námitek směřovali navrhovatelé a) a b) proti stanoveným koeficientům zastavění a zeleně, které byly oba shodně stanoveny ve výši 0,5. Jak připustili navrhovatelé, odpůrce uvedl důvody pro jejich stanovení. Problematický aspekt však navrhovatelé spatřovali ve stanovení jejich výše, kterou považují za nedostatečně odůvodněnou. Stejně tak považují za nedostatečné vypořádání námitek týkajících se právě stanovení koeficientů.
29. Obsah uvedených koeficientů upravuje ÚP Krmelín v textové části na straně 31, kde je koeficient zeleně definován takto: *„Koeficient zeleně (KZ) je poměr plochy zeleně k ploše pozemku (skupiny pozemků nebo jejich částí tvořící jeden funkční celek). Pod pojmem plocha zeleně se chápá plocha půdy s travnatým pokryvem popř. osázeným rostlinami, nebo dřevinami různého vzrůstu dle místních podmínek a účelu plochy (okrasný, nebo hospodářský význam). Koeficient vyjadřuje min. zastoupení plochy zeleně umožňující přirozené zasakování dešťových srážek.“* Koeficient zastavění je poté definován jako *„poměr mezi součtem výměr zastavěných pozemků (nadměstní stavby, zpevněné plochy) k celkové výměře této plochy. Nezastavěný zbytek plochy bude využit pro výsadbu zeleně (izolační a okrasné). Důvodem k regulaci intenzity zastavění plochy je ochrana krajinného rázu a životního (pracovního) prostředí, tj. zajištění optimální hustoty zastavění v zemědělské krajině a zajištění dostatečných volných ploch kolem*

výrobních staveb. Poznámka: do zastavěných ploch se započítávají i všechny zpevněné plochy (komunikace, parkoviště).“

30. Z textové části územního plánu (koncepce rozvoje území obce) lze dále vyčíst, že v obci Krmelín jsou vymezeny dvě plochy výroby a skladování – lehká výroba, převzaté z původní územně plánovací dokumentace. Koeficient zastavění ploch byl vymezen u těch ploch, u kterých hrozí riziko příliš velké intenzity zástavby, což by mělo negativní vliv na pohodu prostředí a množství odváděných dešťových vod ze střech a zpevněných ploch. Do tohoto bodu není mezi stranami sporu, neboť navrhovatelé připouštějí, že důvody pro samotné stanovení koeficientu územní plán upravuje.
31. Sporným však je právě stanovení poměru mezi dvěma uvedenými koeficienty a dostatečnost odůvodnění odchýlení se oproti dřívější územně plánovací dokumentaci.
32. Jak je uvedeno výše, navrhovatelé uplatnili proti návrhu územního plánu mimo jiné námitku stran stanovení těchto koeficientů. V ní poukazovali na skutečnost, že oproti dřívějšímu územnímu plánu má dojít ke snížení koeficientu zastavění na jejich pozemcích (z 0,7 na 0,5), což vnímali navrhovatelé jako nepřiměřený zásah do svých práv. Stanovený koeficient označili za diskriminační a degradující samotný charakter plochy. Byť v porovnání s právě projednávaným návrhem byly námitky ve fázi pořizování stručnější, není pochyb o tom, že navrhovatelé spatřovali hlavní nedostatek nového územního v plánu ve snížení koeficientu zastavění, stejně tak z jakých důvodů.
33. Odpůrce vypořádal námitku tak, že *„vzhledem k tomu, že se pořizuje nový územní plán, je urbanistická koncepce tvořena nově a je plně v kompetenci projektanta územního plánu. Vymezení a definice ploch nemusí být z předchozího územního plánu doslovně převzata. Při tvorbě nového územního plánu tedy projektant upravil, s ohledem na minimalizaci zásahů do krajinného rázu, vzhledu a charakteru obce, plošné a prostorové uspořádání a stanovil nižší koeficient zastavění plochy výroby a skladování oproti původnímu územnímu plánu. Nový územní plán nemusí v plném rozsahu přejímat stávající nastavenou urbanistickou koncepci (Územní plán obce Krmelín byl vydán v roce 2002), protože tato nemusí již vyhovovat současným standardům, a projektant tedy urbanistickou koncepci na základě provedených průzkumů a rozborů a požadavků obce upravil.“*
34. Lze souhlasit s odpůrcem, že při tvorbě územního plánu nemusí být vymezení a definice ploch převzata doslovně, územní plánování představuje kontinuální, vysoce koncepční činnost v území, usměrňující dlouhodobě jeho rozvoj, funkční využití ploch, prostorové uspořádání, koordinaci zájmů a činností v intencích udržitelného rozvoje území. S ohledem na dobrou víru dotčených vlastníků by však mělo zásadně docházet k respektování *statu quo*. K tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 – 50, zejména bod 56: *„[N]ově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jediné tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, a další judikaturu citovanou krajským soudem v bodě 22. napadeného rozsudku).*

35. Zatímco na odůvodnění územního plánu nelze klást požadavek zdůvodňovat každou příslušnou regulaci, a to i právě s ohledem na to, že se jedná o koncepční činnost směřující výlučně do budoucnosti, v případě rozhodnutí o námitkách jsou požadavky výraznější. Pro rozhodnutí o námitkách [§ 53 odst. 1 stavebního zákona, § 172 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“)] platí, že na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako na „klasická“ správní rozhodnutí. Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje přdestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169). Jak rovněž doplňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29: „[O]důvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu. Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 - 33, nebo ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39).“
36. Vycházejí z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu lze snad ještě dospět k tomu, že samotné odůvodnění územního plánu by samo o sobě postačovalo ke stanovení sporných koeficientů, krajský soud však shledává podstatný nedostatek v absenci konkrétní reakce na námitky navrhovatelů, jakož i připomínky, které v průběhu pořizování územního plánu uplatnili. Navrhovatelé dlouhodobě poukazovali na změnu ve stanovení koeficientu zastavění plochy výroby. Odpůrce se však k této námitce vyjádřil pouhým obecným tvrzením, že dochází k nové koncepci území a dochází ke změně, aniž se vyjádřil k důvodům potřeby odlišného stanovení koeficientů. Nevyjádřil se ani k námitce, že stanovení koeficientů degraduje charakter ploch k účelu, k jakému by měla sloužit. Soud přitom nehodnotí, zda potřeba snížení koeficientu zástavby je nutná, avšak taková potřeba musí být dostatečně odůvodněna. Těmto požadavkům však odpůrce při vypořádání námitek nevyhověl, když zcela nesprávně vycházel z toho, že v případě tvorby nového územního plánu je tvorba nové urbanistické koncepce v dispozici projektanta. Z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však vyplývá opak a krajský soud neshledal, že by v projednávaném případě existovala skutečnost, pro kterou by se měl od vyslovených názorů odchýlit. Krajský soud tak souhlasí s navrhovateli, že stran stanovení koeficientů zastavění a zeleně nebyly jejich námitky náležitě vypořádány, jejich návrh je důvodný a vede ke zrušení napadeného ÚP Krmelín v textové části upravující oba koeficienty ve vztahu k dotčeným pozemkům navrhovatelů.

B. Námitka neuvedení přímého napojení pozemní komunikace I/58 k ploše Z38

37. V rámci dalšího souboru námitek požadovali navrhovatelé a) a b), aby byl ÚP Krmelín zrušen v textové i grafické části vymezující napojení plochy Z38 na dopravní infrastrukturu. Požadavek na zrušení uvedeného regulativu navrhovatelé odůvodňovali mimo jiné tím, že přezkoumávaný územní plán nevycházel z aktuálních údajů, stanovisko Ministerstva dopravy, ze kterého vycházel odpůrce, bylo zastaralé a územní poměry se změnily. Navrhovatelé totiž poukazovali na pravomocné územní rozhodnutí Městského úřadu Brušperk ze dne 7. 3. 2022, č. j. SÚ/328/85/2019/Če, kterým byla umístěna stavba „*Nová úrovněová styková křižovatka na silnici I/58 v Krmelíně*“. Řečené rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 5. 12. 2022, č. j. MSK

79007/2022. Ačkoliv řečené rozhodnutí se stalo pravomocným až po podání námitek navrhovatelů, měl odpůrce toto územní rozhodnutí promítnout do napadeného ÚP Krmelín. Ten tak nereflexuje reálný stav.

38. K odůvodnění návrhu na zrušení ÚP Krmelín v části napojení plochy Z38 k dopravní infrastruktuře zástupce navrhovatelů při jednání předešel, že návrhem na zrušení opatření obecné povahy není možné docílit jeho doplnění, protože využili jediné možnosti, kterou je zrušení regulace dotčené plochy.
39. Podle § 101a odst. 1 první věty s. ř. s. totiž platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*
40. Soud úvodem rekapituluje, že mezi účastníky řízení není sporná samotná existence pravomocného územního rozhodnutí. Jak ovšem vyplývá i z námitek podaných navrhovatelé v průběhu pořizování napadeného ÚP Krmelín, tito napadali absenci přímého připojení jejich pozemků s komunikací I/58 v územním plánu. Zatímco odpůrce totiž počítá s napojením plochy Z38 pouze silnicí nižší třídy, navrhovatelé trvají na tom, že územní plán by měl odrážet reálný stav vycházející právě z územního rozhodnutí.
41. V rámci posouzení této námitek krajský soud považuje za nutné nejprve připomenout znění petitu návrhu navrhovatelů ve vztahu k ploše Z38, navrhovatelé totiž navrhovali zrušení ÚP Krmelín v textové i grafické části vymezující napojení plochy Z38 na dopravní infrastrukturu. Ačkoliv nelze přehlížet odůvodnění námitek, je třeba je vždy vykládat právě s ohledem na petit, o kterém soud rozhoduje ve výroku svého rozhodnutí. Odůvodnění návrhu pak musí s tímto petitem korespondovat.
42. Navrhovatelé odůvodnění svého návrhu směřovali do absence přímého napojení jejich pozemků k dopravní komunikaci I/58, které předvídá výše řečené územní rozhodnutí, kterým byla umístěna stavba stykové křižovatky nacházející se v jižní části územním plánem vymezované plochy Z38. Podle názoru navrhovatelů je pak odpůrcem navržené napojení tzv. severní cestou prostřednictvím silnice nižší třídy v rozporu s řečeným územním rozhodnutím.
43. Důvody, pro které odpůrce nezpracoval umístěnou stykovou křižovatku lze vyčíst z vypořádání námitek navrhovatelů. Tyto důvody stavěl odpůrce na tom, že až do samotné realizace stavebního záměru se tento záměr může měnit a není úlohou územního plánu zakreslit konkrétní řešení trasy nové úrovně křižovatky, neboť by se tím mohla ztížit možnost případných dodatečných úprav v územním plánu, protože proces pořizování územního plánu je velmi náročný a dlouhodobý. Přitom odpůrce připomněl, že územní plán se aktualizuje jeho změnou, a až záměry např. realizované, zapsané v katastru nemovitostí se v souladu se stavebním zákonem promítnou do územního plánu. V odůvodnění vypořádání námitek navrhovatelů, se dále uvádí, že „*v novém územním plánu se požadovaný záměr – trasa nové stykové křižovatky na silnici I/58 nachází v plochách, které umožňují stavby veřejné nebo související dopravní infrastruktury. Záměr dopravní infrastruktury může být tedy přípustný dle funkčního využití, ale podmínkou pro umístění stavby je soulad s požadavky stavebního zákona, souvisejících prováděcích předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území a stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů. V rámci projednávání návrhu dotčený orgán Ministerstvo dopravy ČR ve svém stanovisku požaduje mimo jiné plochu Z38 připojit na silnici I/58 výhradně prostřednictvím silnice nižší třídy,*

nikoliv novým přímým připojením. Trasa nové úrovně stykové křižovatky dle požadavku podatele připomínky nebude do územního plánu konkrétně zakreslena z výše uvedených důvodů.“ Během ústního jednání poté vyšlo najevo, že historicky bylo napojení plochy Z38 tzv. severní cestou zvažováno, kdy k tomuto napojení nebylo přistoupeno z důvodu nesouhlasu odpůrce.

44. Byť je legitimním východiskem, že v rámci soudního přezkumu není možné územní plán jakkoliv doplňovat a jedinou možností je navrhnout jeho zrušení, soud nesouhlasí s tím, že by byli navrhovatelé přímo dotčeni na jejich právech tím, že územní plán k ploše Z38 obsahuje podmínku jejího připojení toliko komunikací nižší třídy.
45. Předně krajský soud uvádí, že mu není zjevné, jak samotné zahrnutí tzv. severního napojení plochy Z38 do napadeného územního plánu může zasáhnout do práv navrhovatelů. Pokud navrhovatelé uváděli, že navržené připojení plochy Z38 je zcela nevyhovující a v rozporu s pravomocným rozhodnutím o umístění stavby, pak se s tímto názorem se krajský soud neztotožňuje. Pakliže ÚP Krmelín s tímto napojením hypoteticky počítá, není podle názoru krajského soudu tato varianta napojení jakkoli v kolizi s řešením, které vychází z územního rozhodnutí. Jak totiž vyplynulo z tvrzení navrhovatelů u jednání, v minulosti se snažili tzv. severního napojení silnicí nižší třídy docílit, neboť jak sami připustili, jednalo by se o levnější variantu. Toto napojení naopak poskytuje navrhovatelům další alternativu napojení jejich pozemků k silniční síti.
46. Ani absence zapracování stykové křižovatky umístěné územním rozhodnutím nepředstavuje podle názoru soudu důvod vyhovět návrhu navrhovatelů na zrušení dotčené části ÚP Krmelín. To zejména za situace, kdy proti rozhodnutí a samotnému odůvodnění rozhodnutí o námitce nevznesli navrhovatelé konkrétní tvrzení o zásahu do jejich práv, kromě toho, že toto odůvodnění není správné a není založeno na aktuálních údajích, opírajíce se o změnu poměrů v území a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020-81. Z něj citované pasáže pak vyplývá, že *„územní plán má především reflektovat reálný stav území. Je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60).“* Lze nepochybně souhlasit s názorem, že územní plán by měl odrážet skutečný stav v území. Na tuto námitku však odpůrce reagoval tím, že až realizací stavebního záměru se tyto záměry promítnou do územního plánu a s tímto odůvodněním navrhovatelé nijak nepolemizují. Navíc, jak vyplývá z textové části ÚP Krmelín, jednou z přípustných možností využití plochy Z38, která je plochou pro výrobu a skladování – lehkou výrobu, jsou stavby veřejné nebo související dopravní infrastruktury související s hlavním využitím plochy. Podle názoru soudu je tak výstavba umístěné křižovatky v souladu i s možným využitím plochy Z38 vymezené ÚP Krmelín, což naznačil i odpůrce ve vypořádání námitek obou navrhovatelů, a ÚP Krmelín i v tomto vyhovuje požadavkům Nejvyššího správního soudu.
47. Za nejdůležitější pro posouzení této námítky však soud považoval zodpovědět otázku, zda a jak se napadený ÚP Krmelín, resp. jeho účinky, promítne do práv navrhovatelů za situace, kdy tito disponují pravomocným územním rozhodnutím, který je středobodem této námítky. V předestřené situaci se soud nemohl vyhnout úvaze, zda by nový územní plán představoval či mohl představovat překážku pro vydání stavebního povolení pro stavební záměr nové stykové křižovatky, právě jejíž zapracování do územního plánu požadovali

navrhovatelé. Ve svých úvahách soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139. V odkazované rozsudku bylo meritem věci, zda stavební úřad musí ve stavebním řízení podrobit žádost o vydání stavebního povolení též zkoumání ve směru k platnému územnímu plánu, resp. zda lze vydat stavební povolení jen na základě stále platného územního rozhodnutí, a to i přesto, že se posléze stalo rozporné s platným územním plánem. Krajský soud odkazuje zejména na odst. 29 a 30 odkazovaného rozsudku: „*Právě v územním rozhodnutí tedy stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území (§ 92 stavebního zákona). V územním, nikoli stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a stanovisky dotčených orgánů popř. s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011 – 344). Výsledkem shora nastíněného posuzování je pak územní rozhodnutí, které osvědčuje, že navržený záměr je v souladu mimo jiné i s územně plánovací dokumentací, a podmínkami obsaženými v územním rozhodnutí tento soulad zajišťuje.*

Ze shora uvedeného vyplývá pro nyní souzenou věc podstatný závěr – stavebnímu úřadu v rámci řízení o povolení stavby nepřísluší posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka již byla posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací konstatován vydáním územního rozhodnutí. Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby. Zásada, dle které přísluší stavebnímu úřadu v rámci jednotlivých fází celého procesu probíhajícího podle stavebního zákona (od územního plánování přes územní řízení, stavební řízení po kolaudační řízení) posuzovat právě ty otázky, které do této fáze patří (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128), a nikoli otázky či námitky, které náleží do fáze jiné (předchozí), nemůže být prolomena skutečností, že po ukončení určité fáze procesu vydáním pravomocného rozhodnutí dojde ke změně podstatné okolnosti, která byla podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí.“

48. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že by takový přístup stavebního úřadu představoval nepřipustný účastníků předcházejících řízení (zde řízení územního) nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu). Z uvedeného tak vyplývá pro projednávanou věc jednoznačný závěr, že ÚP Krmelín působí toliko s účinky *pro futuro*. Vycházeje z uvedených závěrů NSS krajský soud dospěl k tomu, že uvedení, či neuvedení, stavebního záměru v územním plánu se nedotýká práv navrhovatelů za situace, kdy pro stavební záměr bylo již vydáno pravomocné územní rozhodnutí, byť toto povolení vycházelo z předchozí územně plánovací dokumentace. Z těchto důvodů krajský soud tuto námitku shledal nedůvodnou.

C. Nesouhlas s vymezením plochy VE na pozemcích navrhovatele

49. Další okruh námitek směřoval proti změně funkčního využití pozemků navrhovatele c), které byly v napadeném ÚP Krmelín vymezeny jako plocha pro výrobu energie (VE). Navrhovatel poukázal na skutečnost, že v předchozím územním plánu byla předmětná plocha vymezena jako smíšená výrobní, čemuž by v novém, právě přezkoumávaném, územním plánu odpovídala plocha výroby a skladování, jež koresponduje s aktuálním

funkčním využitím. Odpůrce podle něj nezohlednil dočasný charakter stavby FVE a schválený regulativ zásadně omezuje jeho vlastnické právo. Tyto námitky uplatnil právní předchůdce navrhovatele c) již v rámci námitek proti návrhu územního plánu.

50. Odpůrce vypořádal námitku navrhovatele pod bodem 21.4. tak, že: *„Vzhledem k tomu, že se pořizuje nový územní plán, je urbanistická koncepce tvořena nově a je plně v kompetenci projektanta územního plánu. Vymezení a definice ploch nemusí být z předchozího územního plánu doslovně převzata. Nový územní plán nemusí v plném rozsahu přejímat stávající nastavenou urbanistickou koncepci (Územní plán obce Krmelín byl vydán v roce 2002), protože tato nemusí již vyhovovat současným standardům, a projektant tedy urbanistickou koncepci na základě provedených průzkumů a rozborů a požadavků obce upravil. Nový Územní plán Krmelín vymezuje pozemky p. č. 1215, 1216 k. ú. Krmelín v ploše výroby energie na fotovoltaickém principu (VE). Podle § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se území s ohledem na rozdílné nároky na prostředí a vzhledem k naplňování cílů a úkolů územního plánování člení územním plánem na plochy, které se s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2 000 m². Plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití nebo podle významu. Stávajícím využitím je fotovoltaická elektrárna. Pozemky jsou tedy zařazeny do plochy VE – plochy výroby energie na fotovoltaickém principu. Pokud bude vlastník pozemku chtít v budoucnu využít pozemek jiným způsobem, lze změnou územního plánu funkční využití změnit. Pořizovatel dále sděluje, že vzhledem k podané námitce je plocha Z69 ZV, vymezena v Územním plánu Krmelín na části pozemku p. č. 1216 k. ú. Krmelín, zrušena. Celý pozemek p. č. 1216 k. ú. Krmelín a pozemek p. č. 1514 k. ú. Krmelín je s ohledem na již stávající využití zařazen do plochy výroby energie na fotovoltaickém principu VE.“*
51. Ze vznesené argumentace navrhovatele je možné zjevně vyčíst námitku porušení legitimního očekávání na zachování funkčního využití jeho pozemků za trvání nového územního plánu a s tím spojené zásady minimalizace zásahu. Pokud jde o otázku legitimního očekávání, Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 19. 12. 2012 č. j. 6 AOs 2/2012-27, „princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy (srov. bod 23 tohoto rozsudku), ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie (srov. judikaturu citovanou v bodu 39 tohoto rozsudku a ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona ohledně poskytování náhrad).“ Rovněž je vhodné připomenout usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, připomněl, že: *„V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“*
52. Jak bylo vysvětleno výše pod bodem A., odpůrce vycházel z nesprávné premisy svobody při tvorbě nové urbanistické koncepce. Ani při tvorbě a schvalování nového územního plánu nelze zcela odhlížet od dřívější územně plánovací dokumentace, neboť musí být chráněno legitimní očekávání vlastníků regulovaných pozemků v zachování dosavadního způsobu jejich využití.

53. Soud souhlasí s odpůrcem, že stávající způsob využití dotčených pozemků navrhovatele je provozování fotovoltaické elektrárny, což připouští i navrhovatel. Na druhou stranu nelze přehlížet, že pokud by odpůrce přikročil k zahrnutí dotčených pozemků mezi plochy výroby a skladování – lehká výroba (VL), i v takovém případě by odpovídal dosavadní způsob využití novému územnímu plánu, což vyplývá z přehledové tabulky Podmínek pro využití stabilizovaných a návrhových ploch (bod 1.6.3 ÚP Krmelín). V čem by se však značně odlišovalo právní postavení navrhovatele c) v případě zahrnutí jeho pozemků do plochy VL namísto VE, jsou alternativní způsoby využití jeho pozemků. Zatímco u ploch VL, jejíž vymezení na svých pozemcích požadoval navrhovatel a které by navazovalo na dřívější územní plán, nabízí ÚP Krmelín řadu alternativních způsobů využití, u ploch VE tyto alternativní způsoby využití připuštěny nejsou. Již jen z tohoto důvodu je zřejmé, že výkon vlastnického práva k dotčeným pozemkům byl ÚP Krmelín podstatně limitován.
54. Samotné rozhodnutí o námitce navrhovatele c) obsahuje veskrze kusé odůvodnění, které nevypovídá o stěžejní argumentaci navrhovatele. Pokud v rámci svého vyjádření odpůrce odkazoval na *quasi* obecní referendum, ve kterém se měla veřejnost v obci vyjádřit proti výstavbě potenciální průmyslové zóny na pozemcích navrhovatele c), pak tato argumentace měla zaznít již v rámci vypořádání námítky ÚP Krmelín. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 32/2007-51: *„Žalovaný svým vyjádřením nemůže toto rozhodnutí jakkoli opravovat či doplňovat a pokud by tak přesto učinil, nemůže krajský soud takové doplňky při přezkumu zohledňovat. Institut vyjádření žalovaného k žalobě podle § 74 s. ř. s.“* Je-li dle judikatury správních soudů nutné klást na rozhodnutí o námitkách stejné požadavky jako na „klasické“ správní rozhodnutí, pak i v případě přezkumu opatření obecné povahy není možné, aby odpůrce rozhodnutí o námitkách doplňoval či opravoval až následným vyjádřením.
55. Vychází-li krajský soud z premisy, že zásah do vlastnického práva má mít výjimečnou povahu, být činěn v odůvodněných případech, vhodným způsobem a v nezbytné míře, prost libovůle a diskriminace, pak krajský soud dospěl k závěru, že těmto požadavkům odpůrce nevyhověl. Jak bylo uvedeno výše, soud má za nepochybné, že zahrnutím pozemků navrhovatele c) došlo k zásahu do jeho vlastnického práva spočívajícím ve vrchnostenském omezení v nakládání s majetkem. Byť aktuální způsob využití jeho pozemků nekoliduje s přípustným využitím na nich vymezené ploše VE, nepřehlédl krajský soud, že plochy VE nenabízí prakticky jiný přípustný způsob využití než pro výrobu energie na fotovoltaickém principu. Naopak navrhovatelem požadovaná plocha VL, která by kontinuálně navázala na dřívější územně plánovací dokumentaci, ve které byly pozemky navrhovatele zahrnuty do ploch smíšených výrobních, nabízí vedle výroby energie na fotovoltaickém principu významně širší možnosti výkonu vlastnického práva. Pakliže odpůrce přikročil k takto významnému zásahu do vlastnického práva, bylo nezbytné takový zásah náležitě odůvodnit, a to primárně v rozhodnutí o námitce. Požadavkům na náležitě odůvodnění však odpůrce dle názoru soudu nedostál a ÚP Krmelín v této části jeví známky libovůle, neboť zahrnutí pozemků navrhovatele c) do ploch VE nebylo řádně odůvodněno. Odpůrce se nikterak nevyjádřil k faktickému odepření jiného způsobu využití, potřebnosti takového regulativu či vhodnosti. Byť odpůrce může vnímat určitou provázanost mezi navrhovatelem c) a dalšími vlastníky okolních pozemků tvořících jednolitý komplex, nemůže tato skutečnost odůvodnit tak intenzivní zásah do jeho vlastnického práva, kterým ho svazuje k užívání jeho pozemků jediným přípustným způsobem, zatímco vlastníci okolních pozemků nejsou na svém vlastnickém právu limitováni stejnou intenzitou. Ve svém důsledku byl navrhovatel c)

„trestán“ za aktivní využívání svého pozemku ve formě provozování FVE. Tento postup pak nemůže být odůvodněn ani poukazem na možnost domáhat se změny územního plánu, neboť právě odpůrci je jistě dobře známo, že taková změna není ve volné dispozici navrhovatele.

56. Na základě výše uvedeného tak krajský soud zrušil ÚP Krmelín v textové i grafické části, a to v rozsahu stanoveného funkčního využití VE-plochy výroby energie na fotovoltaickém principu, na pozemcích parc. č. 1215 a 1216 v katastrálním území Krmelín.

V. Závěr a náklady řízení

57. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud přisvědčil námitce navrhovatelů a) a b) ve vztahu k nezákonnému stanovení koeficientů zastavění a zeleně, proto příslušnou část ÚP Krmelín zrušil (výrok I.), naopak nevyhověl jejich námitkám týkajících se nezpracování dopravního napojení plochy Z38 (výrok III.)
58. Námitku navrhovatele c) týkající se vymezení plochy VE na jeho pozemcích soud shledal důvodnou, proto rozhodl tak, že příslušnou část ÚP Krmelín zrušil (výrok II.)
59. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel c) byl procesně plně úspěšný, protože soud zavázal odpůrce k náhradě jeho nákladů. Náklady řízení navrhovatele c) tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, dále odměna za zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve výši 3 100 Kč/úkon, podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., a to za čtyři úkony právní služby, příprava převzetí zastoupení, sepsání návrhu, a 2x účast u jednání (podle započatých 2 hodin) podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky, čtyřikrát režijní paušál ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů právní služby podle § 13 odst. 3 vyhlášky. Celkem tedy náklady řízení činí 21 456 Kč. Všechny tyto náklady řízení podle obsahu spisu navrhovatel c) prokazatelně vznikly a jedná se o náklady nezbytně nutné k uplatnění jeho práva. Soud proto odpůrce k jejich zaplacení zavázal, a to k rukám zástupce navrhovatele c) podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. Lhůtu k zaplacení soud stanovil v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 občanského soudního řádu, neboť tato lhůta je přiměřená možnostem odpůrce (výrok IV.)
60. Navrhovatelé a) a b) a odpůrce byly vzájemně úspěšné pouze v 1/2 rozsahu, v takovém případě soud rozhodl tak, že vůči sobě nemají právo na náhradu nákladů řízení (výroky V. a VI.)

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 5. června 2024

Mgr. Tomáš Zubeck
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje