



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. a JUDr. Miroslavy Honusové ve věci

navrhovatelů: a) P. K.
b) V. K.

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Taťánou Přibilovou
sídlem Kadláčkova 894/17, 742 21 Kopřivnice

proti
odpůrci: **Obec Lichnov**
sídlem Lichnov č. p. 90, 742 75 Lichnov
zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Rakem
sídlem Štefánikova 58/31, 742 21 Kopřivnice

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Lichnov,
vydaného usnesením zastupitelstva obce Lichnov č. 5/3/ZO/2023 ze dne 5. 10. 2023**

takto:

- I. Územní plán obce Lichnov, vydaný usnesením zastupitelstva obce Lichnov č. 5/3/ZO/2023 ze dne 5. 10. 2023, který nabyl účinnosti dne 17. 11. 2023, se dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v části, vymezující plochu R2 – plochu územní rezervy v k. ú. X.

- II. Odpůrce je **povinen** zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení částku 48 226 Kč, do 30 dnů od právní moci rozsudku, k rukám advokátky JUDr. Taťány Přibilové, sídlem Kadláčkova 894/17, 742 21 Kopřivnice.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelé se domáhali návrhem ze dne 3. 10. 2024 zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Lichnov, vydaného usnesením zastupitelstva obce Lichnov č. 5/3/ZO/2023 ze dne 5. 10. 2023, který nabyl účinnosti dne 17. 11. 2023 (dále jen „Územní plán Lichnov“ nebo „ÚP Lichnov“), v části, vymezující plochu R2 – plochu územní rezervy v k. ú. X. Uvedli, že jsou vlastníky pozemků, zapsaných na LV č. X pro k. ú. X u Katastrálního úřadu pro Moravskoslezský kraj, katastrální pracoviště Nový Jičín, a to pozemků parc. č.: XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XCH (dále také jen „předmětné pozemky“).
2. Navrhovatelé zdůraznili, že již v průběhu projednávání ÚP Lichnov uplatnili písemně dne 17. 3. 2021 nesouhlas se změnou územního plánu týkající se předmětných pozemků, když původně se jednalo o pozemek parc. č. XI, který byl následně rozdělen na předmětné pozemky. Dále navrhovatelé dne 29. 3. 2021 doplnili své připomínky. Uvedli, že v dosavadním územním plánu (OOP č. 1/2007) byl celý pozemek parc. č. XI zahrnut v ploše zastavitelné plochy Z34 – plocha bydlení venkovské smíšené. V návrhu ÚP Lichnov byla značná část pozemku parc. č. XI vyňata ze zastavitelné plochy a pouze malá část pozemku byla zahrnuta pod značením Z10 jako zastavitelná plocha.
3. Navrhovatelé v průběhu přijímání územního plánu argumentovali tím, že plocha pozemku parc. č. XI je v zastavitelném území určeném k výstavbě, kdy tento pozemek zakoupili s tím, že na něm vznikne obytná výstavba. Kupovali jej s legitimním očekáváním možnosti budoucí komerční výstavby na tomto pozemku. Pro tento účel si navrhovatelé nechali zpracovat i geometrický plán č. 2057-15/2021, kterým došlo k rozdělení pozemku na 14 nových parcel spolu s přístupovými komunikacemi. Poukázali také na to, že již bylo vydáno pravomocné společné povolení na stavbu „Stavba komunikace, vodovodu a kanalizace“ a byla zpracována dokumentace pro povolení stavby „Novostavba 9-ti rodinných domů v k. ú. X“ na předmětných pozemcích. Dále poukázali na koordinované stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm ze dne 14. 4. 2022, podle kterého citovaná stavba je v souladu s územním plánem.
4. Navrhovatelé tedy v průběhu přijímání ÚP Lichnov shrnuli, že nemohou s navrhovanou změnou souhlasit, neboť by došlo k omezení jejich vlastnických práv nad spravedlivou míru a šlo by o neproporcionální zásah do jejich vlastnických práv, o ničím neodůvodněnou libovůli a nenaplnil by se zamýšlený cíl změny stávajícího územního plánu. Výstavba na předmětných pozemcích by byla výrazně omezena a došlo by ke snížení hodnoty nemovitostí.
5. Tyto připomínky byly vyhodnoceny odpůrcem tak, že došlo k navýšení výměry zastavitelné plochy Z10 z 0,34 ha na 0,94 ha a zbylá část pozemku o výměře 2,03 ha byla zařazena mezi zastavitelné plochy územní rezervy R2. Odpůrce argumentoval tím, že jedním

z cílů nového územního plánu bylo zaměřit se na základní rozvoj území a urbanistickou koncepci obce a zamezit nekontrolovatelnému rozrůstání sídla s ohledem na ochranu ZPF. Shodně rozhodl odpůrce o námitkách navrhovatelů.

6. Navrhovatelé v návrhu zdůraznili, že v době vydání ÚP Lichnov byla platná tato správní rozhodnutí a stanoviska:
- Koordinované závazné stanovisko ze dne 1. 9. 2021 pro společné a územní řízení ve věci stavby „Stavba veřejné komunikace, vodovodu a kanalizace na parc. č. XK v k. ú. X“
 - Společné povolení ze dne 11. 2. 2022 pro stavbu „Stavba veřejné komunikace, vodovodu a kanalizace na parc. č. XK v k. ú. X“
 - Koordinované závazné stanovisko pro společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru „Novostavba 9-ti rodinných domů v k. ú. X“ na předmětných pozemcích
 - Společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru se společným oznámením záměru „Novostavba 9-ti rodinných domů v k. ú. X“ na předmětných pozemcích ze dne 20. 6. 2022.
7. Navrhovatelé uvedli, že na základě citovaných rozhodnutí a stanovisek byli oprávněni realizovat záměr novostavby 9-ti rodinných domů a dále, že již realizovali stavbu veřejné komunikace, vodovodu a kanalizace. Obsah těchto rozhodnutí a stanovisek byl odpůrci znám, neboť byl účastníkem předmětných řízení.
8. Dopad zásahu do práv navrhovatelů překročil přiměřenou míru proto, že navrhovatelé vynaložili obrovské náklady při realizaci stavebního záměru, realizovali stavbu infrastruktury, zaplatili za odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF, investovali do pořízení pozemků v zastavitelném území, do kompletních projektových dokumentací, do plateb za odběrná místa elektrické energie, hydrogeologických posudků, geometrických plánů, výškopisů, správních poplatků a právního poradenství. Nadto, odpůrce nabyl veškeré kanalizační přípojky toliko za 1 Kč na základě smlouvy ze dne 11. 9. 2023.
9. Citovaná územní rozhodnutí představují právní limit pro vydání nového územního plánu, a to ve smyslu judikатурních závěrů, konkrétně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, podle kterého představují územní rozhodnutí vydaná v určitém území tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „starý stavební zákon“). Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení.
10. Navrhovatelé tak legitimně očekávali, že zařazení jejich pozemků zůstane v územním plánu nezměněno s umožněním realizace stavebního záměru. Jestliže odpůrce argumentoval zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu, který převažuje nad zájmem soukromým, opomněl, že v projednávané věci tato argumentace postrádá logiku, když zájem na ochraně ZPF nemůže být dán, neboť již byl vydán podle § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“) souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu za účelem stavby s názvem „Novostavba 9-ti rodinných domů v k. ú. X“ na předmětných pozemcích a byl vymezen odvod za trvalé odnětí.

11. Odpůrce navrhl návrh zamítnout. Potvrdil, že navrhovatelé uplatnili dne 17. 3. 2021 nesouhlas se změnou územního plánu na pozemku parc. č. XI, který následně doplnili podáním ze dne 29. 3. 2021, když ještě předtím dne 15. 1. 2018 podali k Městskému úřadu Frenštát pod Radhoštěm žádost o zachování územního plánu s příloženým LV č. X a snímkem z katastrální mapy pozemku parc. č. XJ a zastavitelné plochy Z34.
12. Doplnil dále, že před zahájením projednávání nového územního plánu byli občané obce vyrozuměni článkem v obecních novinách o potřebě razantního snížení počtu a rozsahu zastavitelných ploch pro výstavbu. Regulace vycházela ze sociodemografického vývoje obce. Pořizovatel územního plánu spolu s určeným zastupitelem a zastupitelstvem obce se snažili přistupovat ke všem vlastníkům spravedlivě. Byly prověřovány výpisy z katastru nemovitostí, listy vlastnictví a stavební záměry vlastníků. Tímto postupem byla prověřena i plocha Z34; nedá se tudíž hovořit o diskriminaci, svévoli či libovůli obce či pořizovatele. Zastavitelná plocha Z34 v ÚP Lichnov z roku 2007 měla výměru 2,97 ha a byla určena pro výstavbu 13 rodinných domů. Žalobci tento pozemek koupili v roce 2008. S přípravou na uvedené ploše však začali až v roce 2021, kdy předložili stavebnímu úřadu geometrický plán na rozdělení pozemku parc. č. XI, tedy 13 let od koupě pozemku a po již zpracovaném návrhu územního plánu projektantem. Na základě vyhodnocení převisu zastavitelných ploch a po žádosti žalobců ze dne 15. 1. 2018 byla žalobcům ponechána cca $\frac{1}{4}$ z původní výměry 2,97 ha zastavitelné plochy pod označením Z10. Po společném jednání nad návrhem územního plánu byly výměry navýšeny, čímž bylo částečně vyhověno připomínce navrhovatelů. Zbylá část původní plochy byla přerazena do územní rezervy R2. Odůvodnění vyhodnocení zastavitelných ploch je popsáno v textové části odůvodnění ÚP Lichnov na str. 52-87.
13. Odpůrce dále argumentoval převisem nabídky ploch pro novou výstavbu, kdy byl žádoucí stav cca 40 % převisu. Zdůraznil, že porovnání zastavitelných ploch ÚP Lichnov z roku 2007 a z roku 2023 vypovídá o spravedlivém přístupu k vyhodnocování všech hledisek v souladu s veřejným zájmem při územním plánování. Ponižení zastavitelných ploch se netýkalo jen navrhovatelů, ale i řady dalších osob v obci.
14. Pro pořizovatele byla při projednávání ÚP Lichnov podstatná okolnost, že navrhovatelé od roku 2008, kdy pozemek parc. č. XI pořídili, žádnou stavbu avizovaných rodinných domů v ničem fakticky nezahájili. Měli nejdříve využít zastavitelnou plochu Z10, Z9 a Z40 a až následně požádat o plochu další. Nyní požadují další zastavitelnou plochu R2, když dosud jinou plochu nijak nevyužili. Správnost postupu pořizovatele byla potvrzena nadřízeným orgánem při pravidelné kontrole na úseku územního plánování dne 21. 9. 2023.
15. Odpůrce dále připomněl, že navrhovatelům se vždy dostalo upozornění na probíhající projednávání nového územního plánu a navrhovatelé ani nemohli nabýt legitimního očekávání možnosti výstavby 9-ti RD na ploše nyní územní rezervy R2.
16. K omezení vlastnických práv navrhovatelů vydáním ÚP Lichnov nedošlo, když změna v územním plánu přijatá je v souladu s veřejným zájmem. Námitkám navrhovatelů byla věnována náležitá péče.
17. K navrhovateli uváděnému společnému územnímu souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru ze dne 20. 6. 2022 odpůrce uvedl, že navrhovatelé mohli ještě před účinností ÚP Lichnov provádět stavební práce. Jelikož však ve stanovené dvouleté lhůtě

práce nezačali, možnost realizovat práce jim zanikla. Pokud by v pracích započali, mohli by pokračovat bez ohledu na nový územní plán.

18. Odpůrce dále zdůraznil, že po obdržení předžalobní výzvy schválilo zastupitelstvo obce Lichnov dne 19. 9. 2024 zařazení plochy R2 do návrhu Změny č. 1 územního plánu s přesunutím této plochy do zastavitelné plochy Z10. Požadavku navrhovatelů tedy mohlo být vyhověno řádnou cestou změny územního plánu. Současně však odpůrce navrhovatelům sdělil, že v případě podání žaloby bude usnesení zastupitelstva obce revidováno a požadavek navrhovatelů bude z návrhu změny č. 1 vyřazen a odpůrce vyčká rozhodnutí soudu.
19. K odkazu navrhovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139 odpůrce uvedl, že v uvedené věci bylo vycházeno ze zcela odlišných skutkových a právních okolností.
20. Pokud navrhovatelé obdrželi souhlas s trvalým odnětím ze ZPF i pro plochu R2, bylo takové odnětí předčasné.
21. Odpůrce závěrem navrhl, aby byla jako osoba zúčastněná přibrán pořizovatel územního plánu Městský úřad Frenštát pod Radhoštěm.
22. Navrhovatel i odpůrce následně zaslali soudu repliky ke svým vyjádřením, v nichž shrnuli a zdůraznili dosavadní argumentaci.

Zjištění z obsahu správních spisů

23. Ze spisu správních orgánů krajský soud zjistil, že dne 5. 10. 2023 vydalo zastupitelstvo obce Lichnov, a to usnesením č. 5/3/ZO/2023, Územní plán Lichnov, který nabyl účinnosti dne 17. 11. 2023. Tento územní plán vymezuje mj. nově plochu Z10 – Plochy smíšené obytné venkovské na části předmětných pozemků ve vlastnictví navrhovatelů, přičemž zároveň došlo v návaznosti na vymezení těchto ploch k vymezení plochy územní rezervy R2 na zbývající části pozemků ve vlastnictví navrhovatelů s tím, že do 5 let od vydání ÚP Lichnov dojde k prověření potřeby přesunutí těchto ploch do ploch zastavitelných či budou ponechány k zemědělskému využití.
24. Navrhovatelé již v průběhu přijímání Územního plánu Lichnov proti návrhu brojili, když nejprve dne 17. 3. 2021, resp. 29. 3. 2021 podali pořizovateli připomínky a následně dne 16. 5. 2022 podali námítky, jejichž obsahem byl nesouhlas s vynětím podstatné části jejich pozemků ze zastavitelné plochy (původně byly pozemky v zastavitelné ploše označené Z34) a přenesení pouze části pozemků do plochy Z10. Argumentovali tím, že pozemek parc. č. XI (před jeho rozdělením) zakoupili právě s vědomím, že jsou umístěny v zastavitelném území s plánem vzniku obytné zástavby. Nechali si následně zpracovat geometrický plán, kterým došlo k rozdělení pozemku na 14 nových samostatných parcel. V době podání námitek byl již vydáno pravomocné společné povolení na stavbu komunikace, vodovodu a kanalizace, byla zpracována dokumentace pro povolení stavby „Novostavba 9-ti rodinných domů“ na předmětných pozemcích navrhovatelů. Bylo vydáno koordinované závazné stanovisko odborem životního prostředí Městským úřadem Frenštát pod Radhoštěm. Uvedli, že jsou přesvědčeni, že návrhem ÚP Lichnov dochází k omezení jejich vlastnických práv nad spravedlivou mírou, když by v případě přijetí navrhované změny šlo o neproporcionální zásah do vlastnických práv a o ničím neodůvodněnou libovůli, když by se nenaplnil rozumně zamýšlený cíl změny stávajícího územního plánu. Došlo by také

k extrémnímu snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelů a došlo by ke zmaření jejich investic.

25. Odpůrce rozhodl o této námitce navrhovatelů tak, že jí podle něj bylo částečně vyhověno, když plocha Z10 byla navýšena z výměry 0,34 ha na 0,94 ha s novým označením ploch Z9, Z10, a Z40 se způsobem využití plocha smíšená obytná venkovská. Zbývající část pozemků o výměře 2,03 ha byla zařazena do plochy územní rezervy R2.
26. Rozhodnutí o námitce odůvodnil tím, že jedním z cílů ÚP Lichnov bylo zaměřit se na základní rozvoj území a urbanistickou koncepci obce a zamezit nekontrolovatelnému rozrůstání sídla s ohledem na ochranu ZPF. V obci Lichnov je na základě sociodemografického vývoje potřebná realizace cca 7 nových bytů ročně. ÚP Lichnov z roku 2007 disponoval převísem 250 % zastavitelných ploch pro bytovou zástavbu, přičemž žádoucí převis je cca 40 %. Dále se odpůrce zabýval možností náhrady vynaložených prostředků vlastníky v důsledku zrušení pozemku k zastavění podle § 102 starého stavebního zákona a dospěl k závěru, že navrhovatelům nárok na náhradu vypršel dne 19. 12. 2012. Uvedl dále, že pokud se navrhovatelé domnívají, že bez jejich souhlasu nesmí být dosavadní územní plán měněn, jedná se o mylné přesvědčení s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Odpůrce zdůraznil, že nad soukromým zájmem převažuje územním plánem sledovaný zájem na ochranu zemědělského půdního fondu. Závěrem odpůrce konstatoval, že navrhovatelé nevyužili stanovený způsob využití pozemku po 14 let, kdy jej užívali jako zemědělskou plochu. Na zařazení pozemku mezi zastavitelné plochy není právní nárok. Navrhovatelé byli s připravovanou změnou seznámeni již v roce 2018, tedy ještě předtím, než zahájili přípravné práce na rozdělení pozemku.

Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud přezkoumal předmětné opatření obecné povahy – Územní plán Lichnov, v intencích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), přičemž při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že návrh je důvodný. Krajský soud ve věci rozhodl u ústního jednání dne 29. 1. 2025, u kterého účastníci setrvali na svých stanoviscích.
28. Předně je třeba konstatovat, že návrh byl podán včas ve smyslu § 101b odst. 1 s. ř. s.
29. Ještě před samotným posouzením věci má krajský soud za potřebné se vyjádřit k návrhu odpůrce, aby byl do řízení jako osoba zúčastněná přibrán pořizovatel územního plánu.
30. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s., osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.
31. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení.

32. Již z povahy věci je zřejmé, že pořizovatel územního plánu nespadá pod zákonnou definici osoby zúčastněné na řízení. Odpůrce přitom není osobou oprávněnou navrhopvat, aby jiná osoba v řízení vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení.
33. Krajský soud se tedy „návrhem“ odpůrce zabýval v tom smyslu, že zkoumal, zda pořizovatel územního plánu může být definičně zúčastněnou osobou, neboť v kladném případě by postupoval v intencích § 34 odst. 2 s. ř. s. Tato situace však v projednávané věci nenastala. Pořizovatel územního plánu se přitom sám nedomáhal svého postavení osoby zúčastněné na řízení a nebyl tak ani prostor a důvod k postupu podle § 34 odst. 4 s. ř. s.
34. Lze tedy pouze uzavřít, že pořizovatel územního plánu z povahy věci nesplňuje definiční znaky osoby zúčastněné na řízení a v projednávané věci nebyl důvod rozhodovat o tomto jeho postavení samostatným rozhodnutím.
35. Při posouzení návrhu na zrušení části opatření obecné povahy vyšel soud z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle níž spočívá 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 i *důvody* návrhu (viz § 101d odst. 1 s. ř. s. v aktuálním znění). Přesto však v rámci jednotlivých důvodů návrhu (které v zásadě korespondují hodnotícím kritériím formulovaným ve zmíněném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98) je třeba také 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). I nadále tak 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.
36. V posuzovaném případě navrhovatelé byli při uplatňování svých práv aktivní, když již dne 17. 3. 2021 podali připomínky, které následně doplnili a dále dne 16. 5. 2022 podali námitky, o nichž odpůrce v rámci odůvodnění změny ÚP rozhodl tak, že těmto jeho optikou částečně vyhověl.
37. Krajský soud zdůrazňuje, že při posuzování návrhu byl veden zásadou minimální ingerence soudu do územního plánování opakovaně připomínanou v četných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Soudní řízení ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy je prostředkem ochrany práv, nikoliv nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území, které mají být zásadně vypořádány v řízení před správními orgány (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116 publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007-73 publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS uvedl, že v případě územního plánování jde vždy o „*vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný*“

zájem, který je v nejširším slova smyslu zahájen v harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíselně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury podle schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoliv nevýznamně požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování akceptovatelná a soud není oprávněn v politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

38. Z ustálené judikatury také vyplývá, že: „Zvláštní obezřetnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují návrhy na zrušení opatření obecné povahy vydaná samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře.“ (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013, rozsudek NSS č. j. 2 AOs 3/2013-36 ze dne 12. 11. 2013).
39. V projednávané věci je zřejmé, že při přezkumu opatření obecné povahy byly ve vztahu k celému Územnímu plánu Lichnov splněny první tři podmínky přezkoumávané v rámci algoritmu soudního přezkumu, tedy Územní plán Lichnov jako opatření obecné povahy byl vydán orgánem, v jehož pravomoci je vydat opatření obecné povahy (Zastupitelstvem obce Lichnov), dále, že orgán, jež vydal opatření obecné povahy, nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti a že opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Z hlediska návrhových bodů krajský soud tedy u jednotlivých bodů přistoupil k přezkumu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem a z hlediska proporcionality obsahu vydaného opatření obecné povahy.
40. Nejprve se krajský soud zabýval námitkou nezákonnosti napadeného ÚP Lichnov z důvodu nerespektování právních limitů při vydání územního plánu, a to z důvodu existence limitů v území v důsledku pravomocných rozhodnutí o umístění stavby rodinných domů navrhovateli na předmětných pozemcích. Tento návrhový bod shledal krajský soud důvodný.
41. Nutno doplnit, že pro účely posouzení tohoto návrhového bodu provedl krajský soud u ústního jednání dokazování následujícími důkazy, z nichž zjistil níže uvedené skutečnosti.
42. Ze společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru ze dne 20. 6. 2022 soud zjistil, že tímto stavební úřad Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm vydal uvedený společný souhlas k záměru „Novostavba 9-ti rodinných domů, k. ú. Lichnov u Nového Jičína“ na pozemcích navrhovatelů. Účastníkem řízení o vydání tohoto souhlasu byl mj. také odpůrce.

43. Z rozhodnutí o společném povolení ze dne 28. 6. 2022 soud zjistil, že stavební úřad Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm schválil stavební záměr stavby „Stavba veřejné komunikace, vodovodu a kanalizace na parc. č. XK k. ú. X“. Účastníkem řízení o vydání tohoto souhlasu byl mj. také odpůrce.
44. Z kolaudačního souhlasu ze dne 25. 8. 2023 soud zjistil, že tímto stavební úřad Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm povolil užívání stavby „Stavba veřejné komunikace, vodovodu a kanalizace na parc. č. XK k. ú. X“.
45. Z Příkazu k zaplacení odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 12. 12. 2022 soud zjistil, že tímto odbor životního prostředí Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm vydal navrhovatelům příkaz k odvodu ve výši 175 639 Kč za trvalé odnětí půdy ze ZPF pro pozemek parc. č. XK.
46. Z koordinovaného stanoviska ze dne 10. 5. 2022 soud zjistil, že tímto odbor životního prostředí Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm vydal mj. souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze ZPF za účelem stavby „Novostavba 9-ti rodinných domů, k. ú. X“ na pozemcích parc. č. XF, parc. č. XG, parc. č. XH, parc. č. XA, parc. č. XCH, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD, parc. č. XE. Součástí stanoviska byl také souhlas s umístěním stavby „Novostavba 9-ti rodinných domů, k. ú. X“.
47. Z územního rozhodnutí o dělení pozemků ze dne 12. 7. 2021 soud zjistil, že stavební úřad Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm vydal rozhodnutí o dělení pozemku parc. č. XI v k. ú. X za účelem vymezení nově vzniklých pozemků pro umístění 14-ti rodinných domů a pozemků veřejného prostranství a komunikace zpřístupňující pozemky rodinných domů.
48. Jak vyplývá ze závěrů rozsudku NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, na který poukázali navrhovatelé *„Územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 téhož zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti, a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila "odstranit" účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí.“*
49. V projednávané věci je nesporné, že navrhovatelům byl již dne 20. 6. 2022, tedy cca rok a půl před přijetím ÚP Lichnov, vydán Společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru „Novostavba 9-ti rodinných domů, k. ú. X“ ve smyslu § 96a starého stavebního zákona. Podle krajského soudu tento souhlas, který je pouze zjednodušenou formou společného územního rozhodnutí a stavebního povolení, vytvořil pro účely přijímání územního plánu jednoznačný limit území, který musel být zohledněn, obsažen v územně analytických podkladech, přičemž návrh územního plánu musel uvedený společný souhlas respektovat. Na uvedeném závěru nemůže změnit nic ani to, že na rozdíl od územního rozhodnutí, jehož platnost bylo lze ve smyslu § 93 odst. 3 starého stavebního zákona prodloužit, nebylo možné platnost společného souhlasu podle § 96a odst. 6 starého stavebního zákona prodloužit.
50. Ke dni přijetí ÚP Lichnov totiž existoval právní akt, kterým byly umístěny stavby 9-ti rodinných domů a který umožňoval jejich realizaci.

51. Nelze přitom odhlédnout ani od toho, že před přijetím ÚP Lichnov již došlo k vybudování příjezdové komunikace, vodovodu a kanalizace pro výstavbu předmětných domů a bylo povoleno užívání těchto staveb.
52. Všechny tyto skutečnosti měly být odpůrcem brány v potaz a promítnuty při přijetí územního plánu. Odpůrce však přesto, že o všech těchto skutečnostech věděl, zcela je pominul a nadto je žádným relevantním způsobem ani nevypořádal při rozhodování o námitkách navrhovatelů, ve kterých tito na uvedené skutečnosti poukazovali.
53. Soud nepovažuje za relevantní námitku odpůrce, že navrhovatelé v době platnosti společného souhlasu nezapočali s realizací stavebního záměru. Podstatné totiž je, že ke dni přijetí územního plánu existoval právní akt, kterým byly umístěny stavby 9-ti rodinných domů a který umožňoval jejich realizaci. Krajský soud přitom, jak správně zdůraznili navrhovatelé, při přezkumu opatření obecní povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Pro přezkum napadeného ÚP Lichnov je tak zcela irrelevantní postup navrhovatelů při realizaci jejich stavebního záměru po přijetí územního plánu.
54. Krajský soud se dále zabýval námitkou neproporcionálního zásahu přijetím přezkoumávaného územního plánu.
55. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní soud při přezkumu územního plánu musí při hodnocení jeho přiměřenosti postupovat zdrženlivě vzhledem k ústavnímu právu obce na samosprávu, zahrnujícímu právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Toto právo obce, při kterém dochází k vážení soukromých a veřejných zájmů, je omezeno následovně: a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a e) zásah je činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Soud musí rovněž náležitě zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé.
56. Krajský soud shledal negativní zásah do práv navrhovatelů v tom, že oproti stávajícímu stavu dle ÚP Lichnov z roku 2007 došlo k výraznému omezení možnosti využití pozemků v jejich vlastnictví zařazením velké části pozemků do plochy územní rezervy R2. Je zřejmé, že za situace, kdy pozemky navrhovatelů byly doposud zařazeny všechny v zastavitelných plochách, dochází bez dalšího k výraznému znehodnocení dotčených pozemků navrhovatelů.
57. Pokud jde o to, zda zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, soud má ve shodě s výše popsanou judikaturou za to, že součástí ústavně zaručeného práva odpůrce na samosprávu a uspořádání územních poměrů je právo odpůrce vymezit a omezit využití územních ploch.
58. Odpůrcem zvolené řešení však nemůže obstát již jen proto, že ač navrhovatelé ve svých námitkách důrazně brojili proti neproporcionálnímu zásahu do jejich vlastnických práv, odpůrce v zásadě na vypořádání jejich argumentace v tomto bodě rezignoval. Obsahem rozhodnutí o námitkách navrhovatelů jsou totiž pouze obecné premisy o nutnosti regulace výstavby rodinných domů a zamezení nekontrolovatelnému rozrůstání sídla s ohledem na ochranu ZPF. Absentuje již jakékoli konkrétní vypořádání toho, z jakého důvodu došlo

k omezení vlastnických práv právě navrhovatelů, a to navíc tak masivním způsobem. Argumentace odpůrce spočívající v tom, že navrhovatelé 14 let nevyužívali předmětný pozemek (pozemky) pro účely výstavby, ale k zemědělským účelům, přitom zcela zjevně pomíjí skutečnosti známé odpůrci a namítané navrhovateli, spočívající právě v tom, že již v roce 2021 započali s přípravnými kroky a pracemi za účelem realizace jejich záměru vybudování novostaveb rodinných domů.

59. Pokud nadto odpůrce argumentoval veřejným zájmem na ochraně ZPF, tento nijak nepřiblížil, tedy nezabýval se tím, do jaké třídy ochrany spadají dotčené pozemky navrhovatelů, z jakého důvodu převažuje výrazně zájem na ochraně ZPF atd. Pominul také skutečnost, odbor životního prostředí Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm vydal dne 10. 5. 2022 souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze ZPF za účelem stavby „Novostavba 9-ti rodinných domů, k. ú. X“ na pozemcích parc. č. XF, parc. č. XG, parc. č. XH, parc. č. XA, parc. č. XCH, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD, parc. č. XE.
60. Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o námitkách je i v této části zcela nedostatečné a jako takové nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
61. Soud ve svých úvahách náležitě vážil význam práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro zásah do práva na samosprávu na straně druhé s tím, že zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. S ohledem na výše uvedené však nezbylo, než aby krajský soud napadené opatření obecné povahy ve vymezeném rozsahu zrušil.

Závěr a náklady řízení

62. Krajský soud tedy s ohledem na uvedené rozhodl o zrušení napadené části Územního plánu Lichnov, jak je uvedeno ve výroku rozsudku, a to ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. dnem právní moci tohoto rozsudku.
63. Vzhledem k tomu, že v řízení byli plně procesně úspěšní navrhovatelé, vzniklo jim v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, k jejichž náhradě soud odpůrce zavázal. Náklady řízení navrhovatelů představují zaplacený soudní poplatek za podání návrhu ve výši 10 000 Kč a dále odměna ze zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb.
64. Za úkony zástupkyně navrhovatelů učiněné do 31. 12. 2024 činí odměna za jeden právní úkon částku 3100 Kč podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky, sníženou za každý úkon za zastupovanou osobu o 20 %, tedy ve výši 2 490 Kč za úkon za jednu zastupovanou osobu podle vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2024.
65. Zástupkyně navrhovatelů učinila do 31. 12. 2024 tyto honorovatelné úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení a podání návrhu, celkem tedy 2 úkony právní služby. Odměna tak činí 2 x 2 490 Kč, tedy částku 9 960. Za každý z těchto úkonů právní služby pak náleží režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 vyhlášky ve znění účinném do 31. 12. 2024. Za uvedené úkony tak náleží náklady řízení za zastoupení advokátem ve výši 11 160 Kč.
66. Po 1. 1. 2025 učinila zástupkyně navrhovatelů 2 úkony právní služby, a to repliku k vyjádření odpůrce a účast na ústním jednání dne 29. 1. 2025. Podle § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2025 se považuje za tarifní hodnotu ve věcech žalob, kasačních stížností a dalších věci projednávaných podle s. ř. s. částka 88 000 Kč. Za první

zastupovanou osobu tak podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 2 x 4 620 Kč a za druhou zastupovanou osobu ve výši 2 x 3 696 Kč a dále za každý z těchto úkonů právní služby pak náleží režijní paušál ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 vyhlášky ve znění účinném od 1. 1. 2025.

67. Celkem tedy činí odměna za zastupování navrhovatelů částku 30 792 Kč.
68. Zároveň je třeba nahradit cestovné zástupkyně navrhovatelů k ústnímu jednání dne 29. 1. 2025 a ztrátu času v souvislosti s tímto jednáním. Cestovné činí při vzdálenosti 90 km, ceně 35,80 Kč za 1 litr nafty podle § 4 písm. a) vyhl. č. 475/2024 Sb., sazbě náhrady za užívání motorového vozidla ve výši 5,80 Kč podle § 1 písm. b) vyhl. č. 475/2024 Sb. a průměrné spotřebě vozidla ve výši 6,2 l/100 km částku 721,80 Kč (náhrada za ujeté kilometry ve výši 522 Kč a náhrada za užívání vozidla ve výši 199,80 Kč).
69. Náhrada za ztrátu času v souvislosti s tímto jednáním činí celkem částku 600 Kč, tj. 4 půlhodiny po 150 Kč podle § 14 odst. 3 vyhlášky ve znění účinném od 1. 1. 2025.
70. Celkem tak činí náklady řízení včetně DPH vyjma soudního poplatku částku 38 226 Kč. Jelikož navrhovatelé vynaložili v souvislosti s tímto řízením také částku 10 000 Kč na soudních poplatcích, je třeba tuto částku přičíst k uvedeným nákladům.
71. Celkově je tedy odpůrce povinen zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 48 226 Kč.
72. Soud proto odpůrce k zaplacení účelně vynaložených nákladů v uvedené výši zavázal, a to k rukám zástupkyně navrhovatelů podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s.

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 vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 29. ledna 2025

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu