



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky: **Obecně prospěšná společnost Důstojnost**
sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Obec Nýdek**
sídlem Nýdek 251, 739 96 Nýdek
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Abrahamem
sídlem Perneroва 676/51, 186 00 Praha 8

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 3 Územního plánu obce Nýdek vydaného usnesením Zastupitelstva obce Nýdek č. OÚN/01403/2024 ze dne 12. 6. 2024

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

Shodu s prvopisem potvrzuje

II. Navrhovatelka je **povinná** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 17 970 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Martina Abrahama, sídlem Pernerova 676/51, 186 00 Praha 8.

Odůvodnění:

1. Návrhem doručeným krajskému soudu dne 10. 4. 2025 se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 3 Územního plánu Nýdek (dále jen „Změna č. 3“ nebo také „OOP“), a to v rozsahu slova „části“ v části I.A.f), kapitole f2), bodě 1. textové části výroku a v rozsahu zrušení plochy přestavby 2/P6.
2. Navrhovatelka ke skutkovému stavu uvedla, že je vlastnící a provozovatelkou Domova pro seniory v obci Nýdek (budova č. ev. 100, umístěná na pozemcích parc. č. st. 588, st. 1393, st. 1394, vše v k.ú. Nýdek). Současná kapacita domova je 183 lůžka a je trvale plně obsazena. Navrhovatelka má dlouhodobý úmysl rozšířit kapacitu domova o cca 300 lůžek přístavbou stávající budovy (dále též „Záměr“). Přístavba je navržena na pozemku parc. č. 1357/2 ve vlastnictví navrhovatelky (dále též jen „Pozemek“). Navrhovatelka dlouhodobě usiluje o získání veřejnoprávních povolení k realizaci Záměru a v rámci přípravy požádala Magistrát města Třince o vydání závazného stanoviska k otázce souladu Záměru s územně plánovací dokumentací (dále jen „ÚPD“). Magistrát města Třince vydal k Záměru dne 14. 9. 2022 souhlasné závazné stanovisko, které potvrdilo soulad Záměru s Územním plánem Nýdek (dále jen „ÚP Nýdek“), v tehdejší znění (tedy po Změně č. 2), včetně splnění podmínky koeficientu zastavění.
3. K vývoji regulace Pozemku v ÚP Nýdek navrhovatelka uvedla, že v původním znění ÚP Nýdek z r. 2009 byly všechny pozemky ve vlastnictví navrhovatelky součástí plochy „RO-smíšené rekreačně obytné“. V ÚP Nýdek ve znění Změny č. 2, která nabyla účinnosti dne 29. 6. 2019, byly pozemky zahrnuty do zastavitelných ploch „ZV-zeleň na veřejných prostranstvích“ a „OV – plocha občanské vybavení, veřejná infrastruktura“, která byla zároveň Změnou č. 2 vymezena jako plocha přestavby 2/P6.
4. Veřejnou vyhláškou ze dne 24. 6. 2024 č. j. OÚN/014/03/2024 oznámil odpůrce, že zastupitelstvo obce vydalo dne 12. 6. 2024 Změnu č. 3 s účinností od 9. 7. 2024. Touto změnou je na části Pozemku vymezena plocha ZP (zeleň – parky a parkově upravené plochy) a na zbývajících částech Pozemku plocha OV (občanské vybavení veřejné). Zároveň byla Změnou č. 3 zrušena plocha přestavby 2/P6 a bylo změněno vymezení (definice) koeficientu zastavění pro některé typy ploch s rozdílným způsobem využití. Namísto dosavadního vymezení koeficientu zastavění jako „poměru zastavěných a zpevněných ploch k celkové ploše pozemku“ je koeficient nově definován jako „poměr zastavěných a zpevněných ploch k celkové ploše části pozemku nebo skupiny pozemků určených k zastavění“ a vymezených jako typ plochy, na kterou se koeficient vztahuje. Tato dílčí změna vyplývá z bodu f2)

Shodu s prvopisem potvrzuje

Změny č. 3 (viz str. 11 textové části výroku Změny č. 3). Provedení této změny je zřejmé z úplného znění výroku ÚP Nýdek, ve znění po Změně č. 3 (str. 22 odůvodnění). Navrhovatelka považuje Změnu č. 3 v rozsahu těchto dílčích změn za nezákonnou a nepřezkoumatelnou.

5. V další části návrhu navrhovatelka vymezila tyto návrhové body:

1) Nepřezkoumatelnost zrušení plochy přestavby 2/P6

Zrušení plochy přestavby není nijak věcně zdůvodněno. V odůvodnění Změny č. 3 (str. 42) je v bodě j.3.2 pouze uvedeno, že se provádí úpravy v tabulkách 1.A.c.1), 1.A.c.1.1) a 1.A.c.1.2) s výčtem zastavitelných ploch vymezených původním ÚP Nýdek a jeho Změnami č. 1 a č. 2 a úpravy v tabulkách I.A.c 2) a I.A.c 2.1) s výčtem ploch přestaveb vymezených původním ÚP Nýdek a jeho Změnou č. 1. Z tabulek se zcela vypouští plochy, které již byly plně využity, upravuje se výměra u ploch, které byly využity částečně nebo došlo ke změně výměry úpravou vymezení plochy na aktuální katastrální mapu. Podle navrhovatelky lze z uvedeného ve vztahu k dříve vymezené ploše přestavby 2/P6 na Pozemku dovodit, že mělo dojít k jejímu „plnému využití“. To ovšem neodpovídá skutečnosti, neboť tuto plochu bylo možno podle předchozího znění ÚP zastavět v podstatně větším rozsahu, než v jakém je zastavěna v současnosti (viz závazné stanovisko orgánu územního plánování). Plocha přestavby 2/P6 byla ve Změně č. 2 uvedena v rámci přestavbových ploch (ploch dostaveb v rámci zastavěného území). Od vydání Změny č. 2 v r. 2019 přitom k žádné výstavbě na pozemku nedošlo. Nemohlo tedy dojít ani k žádnému, tím méně plnému, využití plochy přestavby 2/P6, se kterým počítalo předchozí znění ÚP. Výše citované odůvodnění, tj. že z ploch přestavby byly vypuštěny plochy, které již byly plně využity, je ve vztahu k ploše 2/P6 neaplikovatelné a její zrušení proto není nijak relevantně odůvodněno. K plnému využití plochy přestavby 2/P6 by mohlo dojít pouze na základě změny definice koeficientu zastavění, kterou však přinesla až Změna č. 3.

6. Navrhovatelka v této souvislosti poukázala také na princip kontinuity územně plánovací dokumentace, včetně odpovídající judikatury Nejvyššího správního soudu-dále jen „NSS“- (rozsudky NSS sp. zn. 8 As 121/2015, sp. zn. 9 As 171/2018, sp. zn. 2 As 67/2022). Navrhovatelka má za to, že v daném případě došlo k zásadnímu narušení kontinuity ÚPD s předchozí regulací, a proto je nezákonné nejen zrušení plochy přestavby 2/P6, ale také změna koeficientu zastavění.

7. 2) Hmotněprávní nezákonnost změny definice koeficientu zastavění a chybějící odůvodnění

8. Navrhovatelka uvedla, že s ohledem na ust. § 174 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“) se na odůvodnění OOP vztahují požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Navrhovatelka v této souvislosti poukázala na judikaturu NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008, sp. zn. 1 Ao 5/2010, sp. zn. 1 Ao 1/2009, sp. zn. 8 Ao 6/2011, sp. zn. 1 As 177/2019, sp. zn. 2 As 295/2015, sp. zn. 9 As 171/2018). Podle navrhovatelky odůvodnění Změny č. 3 požadavky judikatury nesplňuje.
9. Změna definice koeficientu zastavění není nijak věcně zdůvodněna, a proto je nepřezkoumatelná a nezákonná. V odůvodnění Změny č. 3 (str. 46) je v bodě j.6.2. pouze Shodu s prvopisem potvrzuje

uvedeno, že dochází k úpravě bodu 3., který obsahuje definici koeficientu zastavění. Následuje citace nové definice tohoto koeficientu a poté již jen věta „k úpravě dochází z důvodu upřesnění jednoznačného výkladu pojmu. Výše jednotlivých koeficientů není změnou č. 3 měněna“. Změna v definici koeficientu zastavění je tedy zdůvodněna výhradě tím, že k úpravě dochází z důvodu upřesnění jednoznačného výkladu pojmu, tedy kvůli odstranění údajné nejasnosti výkladu předchozího znění této definice. To považuje navrhovatelka za zavádějící a nepravdivé tvrzení. Změna č. 2 definovala koeficient zastavění takto: „Pro vybrané plochy s rozdílným způsobem využití se stanovuje koeficient zastavění, který stanoví procentuální poměr (%) zastavěných a zpevněných ploch k celkové ploše pozemku“. Z této definice jasně vyplývalo, že při výpočtu přípustného rozsahu zastavění je nutné vyjít z celé plochy pozemku určeného ke konkrétnímu způsobu využití. Tento závěr potvrzuje i závazné stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „KÚ MSK“) ze dne 16. 8. 2022 č. j. MSK 103462/2022, jakož i navazující závazné stanovisko Magistrátu města Třince ze dne 14. 9. 2022 č. j. MMT/56210/2022, z nichž jasně vyplývá, že ÚP Nýdek ve znění Změny č. 2 umožňoval realizaci Záměru (přístavby Domova pro seniory) na Pozemku, a to na základě výše uvedeného výkladu výpočtu koeficientu zastavění. Změnou definice koeficientu zastavění ve vztahu k podmínkám využití Pozemku nedošlo k upřesnění výkladu, ale ke zcela zásadní věcné změně podmínek, aniž by tato změna byla zdůvodněna. Skutečný věcný důvod změny definice koeficientu zastavění není v odůvodnění Změny č. 3 obsažen. Dovětek, podle něhož výše jednotlivých koeficientů není měněna, je rovněž zavádějící, neboť ve spojení s novou definicí koeficientu zastavění navozuje dojem, že se v obsahu regulace nic nemění, pouze dochází k přesnějšímu vyjádření. Tak tomu však není, neboť v případech, kdy jsou na jednom pozemku vymezeny různé funkční plochy, není v důsledku změny definice koeficientu do základu výpočtu zahrnuta celá plocha pozemku, ale pouze její část vymezená jako některá z výše uvedených typů ploch. Změnou definice tak došlo k zásadní změně koeficientu zastavění, a tedy ke změně přípustného rozsahu zástavby těchto pozemků. U Pozemku navrhovatelky se v důsledky změny definice koeficientu zastavění snížil rozsah možného zastavění z cca 11 348 m² na cca 3 800 m². Takto zásadní omezení vyžaduje zvlášť pečlivé a přesvědčivé odůvodnění, které však absentuje.

10. Ke změně definice koeficientu zastavění navrhovatelka dále uvedla, že rozšíření definice na „skupinu pozemků“ je správné a odpovídá soudní judikatuře, avšak zohlednění pouze té části pozemku, na které je vymezena některá z uvedených ploch s rozdílným způsobem využití, je s judikaturou i s právní úpravou v rozporu. Pokud jde o právní úpravu, poukázala navrhovatelka na přílohu č. 7 bod I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhl. č. 500/2006 Sb.“), podle níž textová část územního plánu obsahuje mj. „stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití“. Jedním z aspektů intenzity využití stavebních pozemků je právě koeficient zastavěnosti. Předmětné ustanovení podle navrhovatelky vztahuje regulaci intenzity využití ke stavebnímu pozemku jako celku, nikoliv k jeho části. Tedy i koeficient zastavění se musí počítat vždy ve vztahu ke stavebnímu pozemku jako celku, ne k jeho části. Počítání koeficientu zastavění k části pozemku právní předpisy nepřipouští.

11. K judikatuře NSS navrhovatelka poukázala na rozsudky NSS sp. zn. 10 As 181/2021, bod 14 a sp. zn. 1 As 505/2019, bod 50. Má za to, že závěry zde učiněné podporují její tvrzení, že při výpočtu koeficientu zastavění se vychází z celé výměry pozemku a neexistuje žádný důvod, pro který by se při určování žádoucího poměru nepřihlíželo k části pozemku, která je zařazena do jiné plochy než část určená přímo k výstavbě.
12. Závěrem tohoto návrhového tvrzení navrhovatelka uvedla, že na Pozemku není hranice mezi plochou OV a plochou ZV geodeticky stanovena, a proto ji nelze přesně určit. Je to pouze zobrazený předěl v ÚP vydaném v měřítku 1:5 000, který nekopíruje žádnou hranici pozemku. Z tohoto pohledu je odůvodnění změny definice koeficientu zastavění jako odstranění nejasného výkladu nelogické, protože naopak při použití nového znění definice na Pozemek (jeho části) je výklad zcela nejasný. Z těchto důvodů má navrhovatelka změnu definice koeficientu zastavění za nezákonnou.
13. K otázce aktivní legitimace a přípustnosti návrhu navrhovatelka zdůraznila své vlastnictví k výše označeným pozemkům, které se všechny nacházejí v k. ú. Nýdek, dále uvedla, že je zkrácena ve svých právech zásadním omezením, resp. znemožněním výstavby na Pozemku a také zásadním snížením jeho hodnoty, kdy s ohledem na obvyklou cenu stavebního pozemku by se v důsledku změny definice koeficientu zastavění cena snížila téměř o 13 000 000 Kč.
14. Dále navrhovatelka připustila, že sice v procesu přijetí Změny č. 3 neuplatnila námitky, ale návrh na zrušení části OOP učinila v zákonné lhůtě. Má za to, že jelikož celý proces pořizování změny ÚP proběhl podle zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), nelze aplikovat podmínku omezující přístup k soudní ochraně plynoucí z § 307 odst. 2 zák. č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, v platném znění (dále jen „nový stavební zákon“). V této souvislosti poukázala na judikaturu správních soudů, a to rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2024 č. j. 41 A 18/2024-101, rozsudek téhož soudu ze dne 28. 11. 2024 č. j. 51 A 55/2024-72 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2025 č. j. 63 A 8/2024-134. Analogicky také poukázala na rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2025 č. j. 7 As 320/2024-47.
15. Odpůrce ve vyjádření namítl nepřípustnost návrhu, jelikož navrhovatelka nesplnila podmínku podat připomínky podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona. Řízení o návrhu bylo zahájeno dne 10. 4. 2025, tedy po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, a proto se výjimka dle přechodného ustanovení § 331 tohoto zákona neuplatní a nový stavební zákon je třeba aplikovat v plném rozsahu. Navrhovatelka byla během procesu přijetí Změny č. 3 zcela pasivní, nevznesla připomínky a nezúčastnila se ústního projednání návrhu. Tuto pasivitu se později snažila vyřešit přímou osobní intervencí na zasedání zastupitelstva dne 12. 6. 2024, na němž bylo projednáno schválení Změny č. 3. V této souvislosti odpůrce navrhl svědecké výpovědi svědků, a to zastupitelky Věry Labojové a starosty Marka Hóta, kteří byli na zasedání zastupitelstva přítomni. Odpůrce odmítl odkaz Shodu s prvopisem potvrzuje

na rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 41 A 18/2024, považuje jej za příliš extenzivní, jdoucí nad rámec kompetencí soudů. Ust. § 331 nového stavebního zákona stanoví jasné pravidlo, že dle dosavadních předpisů mají být dokončena pouze řízení zahájená před účinností nového stavebního zákona. Dále poukázal na metodické sdělení k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024 vypracované Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“), jakožto tvůrcem a garantem nového stavebního zákona. Metodika jasně udává, že okamžikem přelomu pro použití nové právní úpravy je právě dokončení určité fáze územního plánování. Změna č. 3 byla vydána dne 12. 6. 2024 a zveřejněna dne 22. 6. 2024, čímž došlo k ukončení fáze přijetí a vydání změny ÚP, na niž navazuje fáze jednotlivých přezkumů. Na fázi přezkumu Změny č. 3 soudem na základě návrhu podaného dne 10. 4. 2025 je proto nutno aplikovat ust. § 307 stavebního zákona. Odpůrce proto navrhl odmítnutí návrhu pro nepřipustnost plynoucí z § 307 odst. 2 nového stavebního zákona.

16. Dále odpůrce namítl, že navrhovatelka není k podání návrhu aktivně legitimována, neboť nebyla Změnou č. 3 zkrácena na svých právech. Navrhovatelce nebylo založeno právo Záměr realizovat, jelikož odkazované stanovisko orgánů územního plánování je nepřezkoumatelné, jeho platnost již vypršela a bylo vydáno pro zcela nekonkretizovaný záměr navrhovatelky. Odpůrce má za to, že navrhovatelka nesplnila podmínku § 101a zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), že byla Změnou č. 3 zkrácena na svých právech. Také z těchto důvodů má odpůrce za to, že by návrh měl být odmítnut pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky.

17. Odpůrce se dále vyjádřil k jednotlivým návrhovým bodům:

18. Zrušení plochy přestavby 2/P6 je řádně odůvodněno. Tato plocha byla vymezena Změnou č. 2 jako plocha přestavby situované v zastavěném území, kdy cílem jejího vymezení bylo zajištění možnosti převodu původního objektu hromadné rekreace na zařízení péče o seniory. Díky této změně mohla navrhovatelka jako vlastníka objektu č. p. 100 umístěného na pozemku parc. č. st. 588 změnit původní objekt určený pro hromadnou rekreaci na objekt zařízení péče o seniory. Změna č. 3 konstatovala, že stanoveného cíle bylo dosaženo, a proto došlo ke zrušení plochy přestavby 2/P6 z důvodu plného využití této plochy a plocha byla označena za stabilizovanou. Odpůrce poukázal na judikaturu správních soudů, a to rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 37 A 17/2024 a rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 2/2011.

19. Změna definice koeficientu zastavění byla provedena legitimně a její obsah je v souladu se zákonem, soudobou praxí soudů i stanoviskem MMR. Koeficient zastavění není právní úpravou definován a zákonodárce tedy ponechal obsah pojmu i procento zastavitelnosti úpravě v územním plánu. Definice koeficientu zastavění se proto v jednotlivých územních plánech liší a přesnost popisu je pro aplikační praxi klíčová. Odpůrce poukázal na rozsudek NSS sp. zn. 10 As 181/2021, v němž NSS vyslovil nesouhlas s gramatickým výkladem územního plánu provedeným krajským soudem. V návaznosti na uvedené lze konstatovat, že ÚP obce Nýdek za účinnosti Změny č. 2, která definovala koeficient zastavění jako procentuální poměr zastavěných a zpevněných ploch k celkové ploše pozemku, vyvolával problémy aplikační praxe, neboť vytvářel prostor pro různý výklad ve vztahu k vybraným plochám s rozdílným způsobem využití. Je přitom cílem a úkolem územního plánování

Shodu s prvopisem potvrzuje

případné nejasnosti územního plánu odstraňovat a předcházet tak praktickým potížím. Odpůrce poukázal rovněž na judikaturu Ústavního soudu, a to náleze ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III.ÚS 1669/11 a náleze ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III.ÚS 3817/17, a dále na stanovisko MMR ze dne 20. 5. 2021 č. j. MMR-40356/2021-81 (dále jen „stanovisko MMR“), s jehož obsahem je změna definice koeficientu zastavění v plném souladu. V této souvislosti odpůrce rovněž zdůraznil závěry rozsudku NSS ze dne 9. 11. 2023 č. j. 9 As 81/2023-51. K odkazu navrhovatelky na textaci přílohy č. 7 bod I odst. 1 písm. f) vyhl. č. 500/2006 Sb. odpůrce uvedl, že navrhovatelka nesprávně vychází z prostého gramatického výkladu kritizovaného ze strany NSS v již odkazovaném rozsudku sp. zn. 10 As 181/2021 a připomněl, že oficiální definice pojmu „stavební pozemek“ obsažená v § 2 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona stanoví, že pojem „stavební pozemek“ zahrnuje i jeho část.

20. Odpůrce má za to, že vymezení koeficientu zastavění Změnou č. 3 je řádně odůvodněno, když je uvedeno, že definice byla upravena tak, aby bylo jednoznačně zřejmé, že se vztahuje na ty části pozemku, které jsou určeny k zastavění. Právní úprava ani judikatura neklade na odůvodnění územního plánu zvýšené požadavky a jednoduché slovní vyjádření, které dokládá potřebnost a důvodnost Změny č. 3 je proto dostačující. Nadto Změna č. 3 nebyla napadena námitkami ani připomínkami, takže odůvodnění mohlo být provedeno pouze v obecné rovině (srov. rozsudek NSS sp. zn. 6 AOs 3/2013). Podle názoru odpůrce Změna č. 3 kontinuálně navazuje na dosavadní ÚPD obce Nýdek. Potřeba kontinuity přitom brání pouze zásadním změnám územního plánu bez relevantních důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019 č. j. 7 As 461/2018-23 nebo rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023 č. j. 1 As 120/2022). Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu pro případ, že soud dojde k závěru, že nejsou dány důvody pro jeho odmítnutí.
21. Navrhovatelka v replice doručené krajskému soudu dne 25. 7. 2025 vyjádřila přesvědčení o přípustnosti návrhu i s ohledem na § 307 nového stavebního zákona, jakož i přesvědčení, že je aktivně legitimována k podání tohoto návrhu a setrvala na své dosavadní argumentaci jak ve vztahu ke změně definice koeficientu zastavění, tak ke zrušení plochy přestavby, jakož i k námitce týkající se kontinuity ÚPD.
22. Krajský soud přezkoumal napadené OOP v rozsahu návrhu na jeho zrušení, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž byl vázán obsahem návrhových tvrzení § 101a s. ř. s.
23. U ústního jednání před krajským soudem dne 13. 10. 2025 setrvali účastníci řízení na své dosavadní argumentaci. Navrhovatelka navrhla provedení listinných důkazů (územní rozhodnutí Obecního úřadu Nýdek ze dne 4. 12. 2013, certifikát autorizovaného inspektora ze dne 20. 12. 2013 a kolaudační souhlas Obecního úřadu Nýdek ze dne 14. 12. 2016) pro potřebu posouzení, zda účelem plochy přestavby 2/P6 mohla být přestavba domova pro seniory. Dále navrhovatelka setrvala na důkazním návrhu dle žaloby, a to závazným stanoviskem KÚ MSK ze dne 16. 8. 2022 a závazným stanoviskem Magistrátu města Třince ze dne 14. 9. 2022 k prokázání toho, že změnou definice koeficientu zastavění nedošlo k „upřesnění výkladu“, ale k věcné změně podmínek.

Shodu s prvopisem potvrzuje

24. Krajský soud z obsahu správních spisů zjistil, že územně plánovací proces Změny č. 3 byl zahájen dne 15. 12. 2022 usnesením zastupitelstva obce o pořízení Změny č. 3. Veřejná vyhláška o oznámení zahájení řízení o vydání návrhu Změny č. 3 byla vyvěšena na stránkách odpůrce od dne 1. 11. 2023 a ode dne 31. 10. 2023 byl vyvěšen také návrh Změny č. 3 na stránkách Magistrátu města Třince. V průběhu pořizování Změny č. 3 nebyly vzneseny žádné námitky ze strany vlastníků dotčených nemovitostí, ani připomínky veřejnosti. Navrhovatelka se nezúčastnila veřejného projednání Změny č. 3 konaného dne 6. 12. 2023. Změna č. 3 byla projednána zastupitelstvem obce dne 12. 6. 2024 a dne 24. 6. 2024 bylo vydání Změny č. 3 oznámeno veřejnou vyhláškou.
25. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou odpůrce o nepřípustnosti návrhu s ohledem na ust. § 307 odst. 2 nového stavebního zákona.
26. Podle ust. § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je také nepřípustný, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.
27. Argumentace odpůrce se opírá o nespornou skutečnost, že navrhovatelka v průběhu přípravy Změny č. 3 neuplatnila námitky ve smyslu ust. § 52 starého stavebního zákona. Současně byl návrh na soudní přezkum podán dne 10. 4. 2025, tj. poté, co (ke dni 1. 7. 2024) nabyla účinnosti část nového stavebního zákona upravující soudní přezkum.
28. Krajský soud při posouzení důvodnosti námitky nepřípustnosti návrhu vycházel z rozsudku NSS ze dne 13. 3. 2025 č. j. 7 As 320/2024-47. V odkazované věci NSS posuzoval situaci, kdy žaloba proti přezkoumávanému rozhodnutí byla podána dne 5. 8. 2024, tj. rovněž za účinnosti nové úpravy soudního přezkumu (§ 305 a násl. nového stavebního zákona). NSS označeným rozsudkem zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 11. 2024 č. j. 15 A 23/2024-194 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, když dospěl k závěru, že krajský soud neměl odmítnout vypořádání námitek stěžovatelů s odkazem na § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, neboť tímto postupem nepřípustně zasáhl do jejich práva na přístup k soudu a do jejich právní jistoty spojené s důvěrou v právo (viz odst. 33 označeného rozsudku NSS). NSS dále uvedl, že z gramatického výkladu nelze závěrům krajského soudu nic vytknout, avšak pochybnosti vyvolává historický výklad a výklad logický, a to s ohledem na velmi komplikovaný legislativní proces přijímání nového stavebního zákona, jenž se odrazil také v opakovaném odkládání účinnosti tohoto právního předpisu do vzdálenější budoucnosti. Za takové situace pak nelze klást k tíži účastníkům, že nepostupovali podle ustanovení nového stavebního zákona. NSS v této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09, podle kterého „pravidlo neznalost právního předpisu neomlouvá předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným“.
29. V nyní souzené věci je nesporné, že příprava a přijetí Změny č. 3 byly provedeny podle starého stavebního zákona (§ 330 odst. 1 nového stavebního zákona) a k přijetí Změny č. 3 došlo usnesením Zastupitelstva obce Nýdek ze dne 12. 6. 2024. Obsahem správního spisu má soud za prokázané, že k veřejnému projednání návrhu Změny č. 3 došlo dne 6. 12. 2023. Pokud by tedy platil výklad § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, jak se domáhá odpůrce, Shodu s prvopisem potvrzuje

musela by navrhovatelka již v době před účinností nového stavebního zákona (v části týkající se soudního přezkumu) uplatnit v námitkách veškerou argumentaci, jestliže chtěla, aby se jí mohl následně zabývat správní soud. Podle názoru krajského soudu však není možno po navrhovatelce spravedlivě žádat, aby ke dni veřejného projednání návrhu Změny č. 3 postupovala v souladu s dosud neúčinným ust. § 307 odst. 2 nového stavebního zákona. Námitku nepřípustnosti návrhu tak soud neshledal důvodnou.

30. Dále se krajský soud zabýval námitkou odpůrce zpochybňující aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu a tuto rovněž důvodnou neshledal.
31. Navrhovatelka je prokazatelně vlastnící nemovitostí, jež se nacházejí v k.ú. obce Nýdek a v návrhu tvrdí dotčení svých práv Změnou č. 3. Posuzováno optikou právní úpravy i konstantní judikatury je její aktivní legitimace nesporná. Otázka, zda došlo k dotčení práv navrhovatelky označenou změnou ÚPD, je předmětem soudního přezkumu. Navrhovatelka důvodnost svého návrhu nestaví na existenci závazného stanoviska orgánu územního plánování k Záměru. Ten ve smyslu návrhových tvrzení slouží především k prokázání míry dotčení jejích práv.
32. Jelikož krajský soud žádnou z procesních námitek vznesených odpůrcem neshledal důvodnou, přistoupil k posouzení důvodnosti vznesených návrhových bodů.
33. Navrhovatelka namítla nezákonnost zrušení plochy přestavby 2/P6 na části Pozemku a nepřezkoumatelnost odůvodnění této nové úpravy.
34. K tomuto návrhovému tvrzení provedl krajský soud u jednání dne 13. 10. 2025 na návrh navrhovatelky listinné důkazy, a to územní rozhodnutí Obecního úřadu Nýdek ze dne 4. 12. 2013 a kolaudační souhlas Obecního úřadu Nýdek ze dne 14. 12. 2016.
35. Obsahem odůvodnění Změny č. 3 má krajský soud za prokázané, že ke zrušení plochy přestavby 2/P6 došlo z důvodu jejího plného využití (viz bod j.3 2, str. 42 odůvodnění). Z odůvodnění Změny č. 2, která plochu 2/P6 vymezila, krajský soud zjistil, že předmětná plocha byla vymezena na původní ploše „RO-smíšené rekreačně obytné“ s výslovným účelem: *zajištění možnosti převodu původního objektu bromadné rekreace na zařízení péče o seniory*. Realizace změny původního rekreačního objektu na domov pro seniory je skutečností nespornou. Plocha přestavby 2/P6 tedy splnila svůj účel, a proto mohla být Změnou č. 3 zrušena, jak vyplývá z odůvodnění Změny č. 3.
36. Navrhovatelkou předložené a krajským soudem provedené listinné důkazy, tj. územní rozhodnutí z r. 2013 a navazující kolaudační souhlas s r. 2016, tento závěr nezpochybnil, neboť se vztahují ke stavbě označené „Zateplení, stavební úpravy, dílčí přístavba objektu OPS Důstojnost“, tj. ke stavbě stávajícího rekreačního objektu, jak je uvedeno v územním rozhodnutí, nikoliv k zařízení pro seniory. Provedenými listinnými důkazy bylo prokázano, že v období před Změnou č. 2, která nabyla účinnosti v roce 2019, proběhly stavební úpravy objektu ve vlastnictví navrhovatelky, jenž však v té době sloužil rekreačním účelům, a nikoliv péči o seniory. K transformaci rekreačního objektu na zařízení pro seniory došlo až za účinnosti Změny č. 2, což bylo plně v souladu s účelem vymezení plochy přestavby 2/P6

Shodu s prvopisem potvrzuje

v odůvodnění Změny č. 2. Proto také mohlo být v odůvodnění Změny č. 3 opodstatněně uvedeno, že účel plochy přestavby 2/P6 byl naplněn.

37. Uvedené koresponduje také s právní úpravou obsaženou v § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhl. č. 501/2006 Sb.“), podle které se plochy vymezují podle významu a rozlišují se mj. zastavitelné plochy a plochy přestavby. Tato právní úprava navazuje na ust. § 2 odst. 1 písm. j) a l) starého stavebního zákona, podle kterého v územním plánu je zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění a plochou přestavby plocha vymezená ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území. Z uvedeného je zřejmé, že plocha přestavby je vymezena vždy za nějakým konkrétním cílem spojeným se změnami v již stávající zástavbě a její trvání je proto z logiky věci přechodné, takže v tomto směru je nutno plochu přestavby odlišovat od plochy zastavitelné.
38. Krajský soud považuje za nutné rovněž zmínit, že pokud jde o regulaci Pozemku, zrušením plochy přestavby 2/P6 se pro navrhovatelku nic nezměnilo. Část Pozemku dotčená zrušením plochy přestavby zůstala i nadále plochou OV (občanská vybavenost – veřejná) a regulace využití této plochy je stejná jako za účinnosti Změny č. 2. Hlavní využití plochy zahrnuje mj. zdravotní a sociální služby a přípustné využití zahrnuje mj. stavby a zařízení zdravotní péče a služeb.
39. Na základě uvedeného krajský soud shrnuje, že shledal zrušení plochy 2/P6 za opodstatněné, souladné s právními předpisy a také s předchozí Změnou č. 2. Soud rovněž dospěl k závěru, že Změna č. 3 logicky navázala na Změnu č. 2 a je ve vztahu k ní plně kontinuální, neboť odráží reálný stav plochy 2/P6 v době přijetí Změny č. 3.
40. Námitku směřující proti zrušení plochy 2/P6 proto krajský soud neshledal důvodnou, stejně jako neshledal důvodnou námitku porušení kontinuity ÚPD.
41. V 2) návrhovém bodě navrhovatelka namítla nezákonnost a nepřezkoumatelnost změny definice koeficientu zastavění a absenci řádného odůvodnění této změny.
42. Změna definice koeficientu zastavění provedená Změnou č. 3 spočívá v tom, že při výpočtu přípustného rozsahu zastavění je nutno nově vyjít nikoliv z celé plochy pozemku, jak upravovala Změna č. 2, ale jen z té jeho části, která je určena k zastavění.
43. Navrhovatelka namítla, že výpočet koeficientu zastavění pouze z části pozemku určené k zastavění, je v rozporu s právní úpravou. S touto námitkou se nelze ztotožnit, protože žádný právní předpis koeficient zastavění neupravuje. Proto také územní plány obcí mají rozdílné úpravy tohoto institutu. Lze se přitom ztotožnit s odpůrcem, že jde o výraz práva obce na samosprávu.
44. Pokud jde o právní úpravu koeficientu zastavění, krajský soud neshledal příslušným odkaz navrhovatelky na přílohu č. 7 bod I) odst. 1 písm. f) vyhl. č. 500/2006 Sb., neboť formulace, že textová část územního plánu obsahuje mj. „stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití“, je podle názoru soudu navrhovatelkou

Shodu s prvopisem potvrzuje

nesprávně vnímána tak, že koeficient zastavěnosti se musí počítat vždy ve vztahu ke stavebnímu pozemku jako celku, a ne k jeho části. Nic takového však z citovaného ustanovení nevyplývá. Jeho smysl spočívá v tom, že textová část územního plánu má obsahovat stanovení rozmezí výměry, podle něhož se vymezí stavební pozemky a intenzita jejich využití. Jinými slovy stavební pozemek je to, co ze stanovení rozmezí výměry vzejde, a nikoliv to, z čeho je výměra vypočítávána.

45. V souladu s tímto názorem jsou také např. závěry rozsudku NSS sp. zn. 10 As 181/2021, v němž NSS mj. zdůraznil, že definice stavebního pozemku uvedená ve stavebním zákoně není určena pro potřeby územního plánování, ale pro individuální řízení podle stavebního zákona, se současným zdůrazněním toho, že koeficient zastavění slouží k ochraně krajinného rázu, tedy hodnoty, kterou se poměřuje dopad stavby jako celku na její širší okolí, nikoliv jen na plochu ležící uvnitř hranic jednotlivých parcel. To že NSS v tomto rozsudku akceptoval úvahu, že koeficient využití (zastavění) pozemku je třeba vztahovat k celému souboru pozemků určenému k zastavění bez ohledu na to, zda je územní plán označuje jako pozemek nebo jako stavební pozemek, je nutno v odkazované věci vnímat jako odraz konkrétního znění tehdy přezkoumávaného územního plánu, nikoliv jako názor NSS, jak se mylně domnívá navrhovatelka. Označený rozsudek NSS proto krajský soud nepovažuje za podporující argumentaci navrhovatelky, naopak jeho závěry jdou spíš proti jejímu tvrzení.
46. Za nepřiléhavý považuje krajský soud také rozsudek NSS 1 As 505/2019, když navrhovatelkou citovaná část (odst. 50 označeného rozsudku) není závěrem NSS, ale konstatací úpravy obsažené v přezkoumávaném územním plánu, neboť až v závěru tohoto odstavce NSS reaguje na tuto (předcházející) konstataci svou úvahou.
47. Naopak za přílehavý považuje krajský soud rozsudek NSS sp. zn. 9 As 81/2023 odkazovaný odpůrcem, i když ani ten se výslovně nezabývá otázkou, zda základem výpočtu koeficientu zastavěnosti má být pozemek nebo jeho část, nicméně dospívá k závěru, že do výpočtu koeficientu zastavění je třeba zahrnout pouze ty pozemky, které spolu funkčně souvisejí. V opačném případě by regulativ zastavitelnosti ztrácel svůj význam, neboť by jej bylo možno obejít prostým přikoupením funkčně nesouvisejícího pozemku (odst. 29 označeného rozsudku). Na základě výše uvedeného lze shrnout, že pro výpočet koeficientu zastavění je rozhodující funkční vymezení pozemku nebo jeho části, tj. konkrétně skutečnost, že pozemek je územním plánem určen k zastavění.
48. Krajský soud k dopadům judikatury na posuzovanou otázku shrnuje, že judikatura povětšinou akceptuje vymezení koeficientu zastavění určeného územním plánem obce, a ačkoliv se výslovně nezabývá výpočtem koeficientu zastavění pouze z části pozemku (určeného k zastavění), považuje za rozhodující totožné funkční vymezení pozemků nebo jejich částí.
49. Krajský soud považuje za přílehavou také argumentaci odpůrce vycházející ze stanoviska MMR představujícího metodické vedení při tvorbě územního plánu, kde se výslovně uvádí, že k výpočtu prostorové regulace (max. zastavěnosti) je nutno vycházet pouze z té části pozemku, která je zahrnuta do zastavitelné plochy a část náležející do nezastavěného území není možné

Shodu s prvopisem potvrzuje

do výpočtu zahrnout. Krajský soud má za to, že za situace, kdy není zákonem ani jiným právním předpisem upravena definice koeficientu zastavění, má metodika nadřízeného orgánu státní správy své místo, neboť sjednocuje postup státní správy.

50. Obsahem odůvodnění Změny č. 3 má krajský soud za prokázané, že změna definice koeficientu zastavění je odůvodněna v kapitole II.A.j.6 (str. 46 odůvodnění Změny č. 3) nazvané „Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“ tak, že „*k úpravě dochází z důvodu upřesnění jednoznačného výkladu pojmu*“. Krajský soud konstatuje, že takové odůvodnění by samo o sobě pro svou obecnost v soudním přezkumu obstát nemohlo. Odůvodnění změny definice koeficientu zastavění je však obsaženo také v kapitole II.A.b.1 označené „Vyhodnocení splnění požadavků obsažených v rozhodnutí Zastupitelstva o obsahu Změny č. 3“ (str. 5 odůvodnění Změny č. 3), kde je uvedeno: „*Byla upravena definice koeficientu tak, aby bylo jednoznačně zřejmé, že se vztahuje na ty části pozemků, které jsou určeny k zastavění*“.
51. Krajský soud má za to, že v odůvodnění v kapitole II.A.b.1 je vyjádřen důvod přijaté změny definice koeficientu zastavění způsobem, který je dostačující a přezkoumatelný. Vyjadřuje totiž jednoznačně pravidlo, že koeficient zastavění se vypočítává z výměry části pozemku určené k zastavění. Z uvedeného lze dovodit, že smyslem nové úpravy je eliminovat problémy aplikační praxe ve vztahu k plochám s rozdílným způsobem využití, což je právě případ Pozemku navrhovatelky, na němž byly Změnou č. 2 vymezeny dvě rozdílné plochy využití, a to plocha občanské vybavenosti (OV) a plocha zeleně (ZV). Krajský soud považuje takto vymezený důvod změny rovněž za souladný s judikaturou i s metodikou MMR odkazovanou odpůrcem. Ve změně definice koeficientu neshledal krajský soud ani porušení principu kontinuity ÚPD, neboť účel obou definicí (dle Změny č. 2 i dle Změny č. 3) je shodný: stanovení pravidla pro výpočet koeficientu zastavění.
52. Odůvodnění přijaté změny definice koeficientu zastavění, byť stručné, v soudním přezkumu ob stojí, neboť vystihuje podstatu provedené změny. Na tomto místě je třeba zdůraznit také nesporný fakt, že navrhovatelka proti nyní přezkoumávanému OOP v procesu jeho přijetí nijak nebrojila. Proto soud rovněž považuje za zcela irrelevantní akcent navrhovatelky na faktické dopady posuzované změny do jejích práv, uplatněný až v žalobě (omezení zastavěnosti pozemku či snížení jeho majetkové hodnoty).
53. Navrhovatelkou navržené a krajským soudem provedené listinné důkazy, tj. závazné stanovisko KÚ MSK ze dne 16. 8. 2022 a závazné stanovisko Magistrátu města Třinec ze dne 14. 9. 2022 na výše učiněných závěrech nemohou nic změnit, neboť obě závazná stanoviska jsou založena na definici koeficientu zastavění dané Změnou č. 2. Následně však odpůrce projevil vůli prostřednictvím Změny č. 3 definici změnit, což je výrazem jeho práva na samosprávu.
54. V závěru tohoto návrhového tvrzení navrhovatelka namítla, že hranice mezi plochami OV a ZV vymezenými na Pozemku je vymezena toliko v grafické části ÚP, ale není geodeticky určena, což vyvolá nejasnosti v případě aplikace nové definice koeficientu zastavění.

55. Krajský soud má za to, že znázornění hranice mezi plochami na Pozemku uvedené v grafické části ÚP odpovídá a vyhovuje potřebám tohoto nástroje územního plánování. Dále připomíná, že rozdělení Pozemku na dvě plochy proběhlo v rámci Změny č. 2 v r. 2019, nikoli Změnou č. 3, která je předmětem nynějšího přezkumu.
56. Krajský soud pro úplnost doplňuje, že další v návrhu a také u jednání před krajským soudem navržené důkazy neprovedl, neboť je shledal nadbytečnými, když obsah správního spisu představuje dostatečný a ucelený podklad pro provedení soudního přezkumu napadeného OOP.
57. Na základě shora uvedené argumentace dospěl krajský soud k závěru, že Změnou č. 3 přijatá definice koeficientu zastavěnosti není v rozporu s právní úpravou, ani s judikaturou správních soudů a je řádně odůvodněna způsobem vystihujícím podstatu provedené změny. Ani druhé návrhové tvrzení proto soud důvodným neshledal.
58. Ke zrušení územně plánovací dokumentace může soud přistoupit pouze pokud dovodí závažnou nezákonnost spočívající v porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (blíže rozsudek NSS sp. zn. 6 AOs 3/2013). Na základě výše uvedeného vypořádání návrhových tvrzení krajský soud uzavírá, že k takovým závěrům v posuzované věci nedospěl.
59. Protože soud neshledal důvod pro zrušení napadené části OOP, postupoval podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. a návrh zamítl.
60. S ohledem na procesní úspěch odpůrce v řízení se krajský soud zabýval otázkou, zda lze odpůrci, jenž je v souzené věci v postavení orgánu státní správy, přiznat náklady řízení.
61. Soud dospěl k závěru, že s ohledem na velikost Obce Nýdek, která patří k menším obcím, a skutečnosti, že agendu stavebního úřadu zde zajišťují pouze dvě úřední osoby, jsou náklady na právní zastoupení v této věci účelně vynaloženými náklady obce, a proto procesně úspěšnému odpůrci přiznal nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).
62. Náklady řízení odpůrci vznikly v souvislosti s právním zastoupením, a to za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, vyjádření k návrhu, účast u jednání před krajským soudem) po 4 620 Kč a náhradu hotových výdajů ke každému z nich po 450 Kč (§ 7 bod 5., § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění-dále jen „advokátní tarif“) a za 1 úkon právní služby po 2 310 Kč a náhradu hotových výdajů k němu ve výši 450 Kč (§ 7 bod 5., § 9 odst. 2 písm. f) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Při určení nákladů řízení vzniklých odpůrci vyšel krajský soud z obsahu soudního spisu, když odpůrce vyčíslení nákladů řízení v písemné podobě soudu nepředložil ve stanovené lhůtě 3 dnů od vyhlášení rozsudku, ani později. Celkem činí náklady odpůrce za právní zastoupení částku 17 970 Kč.
63. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o. s. ř.) týkající se právní moci rozhodnutí, stanovil soud navrhovatelce k plnění lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 5 s. ř. s., §

Shodu s prvopisem potvrzuje

159 a § 168 o. s. ř.). Podle ust. § 149 odst. 1 o. s. ř. za použití ust. § 64 s. ř. s. zavázal soud navrhovatelku zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který odpůrce v řízení zastupoval.

Poučení:

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

Nesplní-li povinná dobrovolně, co jí ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 22. října 2025

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje