



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Faisala Husseiného v právní věci navrhovatelů **a) P. K.** a **b) V. K.**, společně zastoupeni JUDr. Taťánou Přibilovou, advokátkou se sídlem Kopřivnice, Kadláčkova 894/17, proti odpůrci **obci Lichnov**, se sídlem Lichnov 90, zastoupené JUDr. Jiřím Rakem, advokátem se sídlem Kopřivnice, Štefánikova 58/31, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 1. 2025, č. j. 79 A 3/2024 - 74,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 11 151,40 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich právní zástupkyně, JUDr. Taťány Přibilové, advokátky.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Ostravě domáhali zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu obce Lichnov (dále jen „ÚP“), schváleného usnesením zastupitelstva obce Lichnov č. 5/3/ZO/2023, ze dne 5. 10. 2023, který nabyl účinnosti dne 17. 11. 2023. Konkrétně se navrhovatelé domáhali zrušení části ÚP vymezující plochu R2 – územní rezervu v k. ú. Lichnov u Nového Jičína. Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI v k. ú. Lichnov u Nového Jičína (dále jen „předmětné pozemky“); původně se jednalo o jeden pozemek parc. č. XJ. Dosavadním územním plánem (OOP č. 1/2007) byly pozemky zahrnuty v zastavitelné ploše Z34 – *plocha bydlení venkovské smíšené*. V novém ÚP byla značná část původního pozemku parc. č. XJ

vyňata ze zastavitelné plochy (nová plocha R2) a pouze menší část pozemku byla zařazena do zastavitelné plochy označené Z10.

[2] Krajský soud shledal návrh důvodným, a výrokem I. rozsudku specifikovaného v záhlaví zrušil ÚP v části vymezující plochu R2 – *plocha územní rezervy*.

[3] Ze správního spisu krajský soud zjistil, že návrh ÚP mimo jiné nově vymezil plochu Z10 – *Plochy smíšené obytné venkovské* na části předmětných pozemků ve vlastnictví navrhovatelů, přičemž zbývající část pozemků byla převedena do plochy územní rezervy R2, s tím, že do 5 let od vydání ÚP dojde k prověření potřeby jejich případného přesunutí do zastavitelné plochy. Navrhovatelé proti návrhu ÚP brojili připomínkami a námitkami, v nichž uváděli, že pozemky zakoupili s vědomím, že se nacházejí v zastavitelném území a plánovali zde výstavbu obytné zástavby. Z tohoto důvodu si nechali zpracovat geometrický plán rozdělující pozemek na 14 parcel. V době podání námitek již bylo vydáno pravomocné společné povolení na stavbu komunikace, vodovodu a kanalizace, zpracována dokumentace pro povolení stavby „*Novostavba 9-ti rodinných domů*“ (dále jen „novostavby“) a vydáno koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru životního prostředí, kterým byl vysloven souhlas s odnětím pozemků ze ZPF. Odpůrce námitce částečně vyhověl tak, že zastavitelnou plochu navýšil z 0,34 ha na 0,94 ha (nově označené plochy Z9, Z10 a Z40 se způsobem využití *plocha smíšená obytná venkovská*). Zbývajících 2,03 ha zařadil do *plochy územní rezervy* R2. Odpůrce argumentoval nutností zabránit nekontrolovatelnému rozrůstání sídla a ochranou ZPF, přičemž upozornil, že územní plán z roku 2007 disponoval *převísem* zastavitelných ploch ve výši 250 %, zatímco žádoucí stav je kolem 40 %. Dále uvedl, že navrhovatelé byli s připravenou změnou zařazení jejich pozemků seznámeni již v roce 2018, tedy před tím, než zahájili přípravné práce na rozdělení pozemku.

[4] Krajský soud shledal ÚP v napadené části nezákonným, jelikož při jeho tvorbě nebyly respektovány existující limity v území. Upozornil, že navrhovatelům byl již dne 20. 6. 2022 (tedy zhruba rok a půl před přijetím ÚP) vydán společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru „*Novostavba 9-ti rodinných domů, k. ú. Lichnov u Nového Jičína*“ (dále jen „společný souhlas“) podle § 96a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) v lokalitě označené nyní jako R2. Podle krajského soudu tento územní souhlas vytvořil *limit území*, který měl být zohledněn v územně analytických podkladech a respektován při tvorbě ÚP. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že platnost územního souhlasu nemohla být prodloužena (§ 96a odst. 6 stavebního zákona). Krajský soud zdůraznil, že před přijetím ÚP byla již vybudována příjezdová komunikace, vodovod a kanalizace a bylo vydáno povolení k užívání těchto staveb. Odpůrce tyto skutečnosti zcela pominul, ačkoliv na ně navrhovatelé upozornili v námitkách. Zcela irrelevantní pak byl argument odpůrce, že navrhovatelé nezapočali se stavebními pracemi v době platnosti územního souhlasu, neboť důležité je, že tento správní akt byl účinný v době vydání ÚP.

[5] Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů bylo dle krajského soudu nedostatečné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Do práv navrhovatelů bylo novou regulací výrazně negativně zasaženo, neboť oproti původnímu územnímu plánu z roku 2007 byly jejich možnosti využití pozemků zásadně omezeny. Odpůrce zvolené řešení odůvodnil pouze obecnými tezemi o nutnosti regulace výstavby a ochraně ZPF, aniž by konkrétně

pokračování

vysvětlil, proč omezení dopadá právě na navrhovatele a právě v takovém rozsahu. Argumentace odpůrce, že předmětné pozemky nebyly po 14 let využívány k výstavbě, ale jen k zemědělským účelům, zcela pomíjí skutečnosti, že v roce 2021 navrhovatelé započali s přípravnými pracemi na vybudování novostaveb rodinných domů.

[6] Odpůrce podle krajského soudu rovněž nijak nezdůvodnil míru ochrany ZPF u předmětných pozemků ani důvod, proč má veřejný zájem na ochraně ZPF převážet nad právem navrhovatelů. Pominul i skutečnost, že Městský úřad Frenštát pod Radhoštěm, odbor životního prostředí vydal dne 10. 5. 2022 v dané lokalitě souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze ZPF za účelem plánované výstavby.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž se odvolával na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel namítá především nesprávné posouzení právní otázky limitů využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Úvodem zdůrazňuje finanční a časovou náročnost tvorby ÚP a uvádí časovou osu jeho tvorby a vydaných povolovacích aktů na předmětných pozemcích. Upozorňuje, že v textové části A. „Vymezení zastavěného území“ je uvedeno, že zastavěné území je vymezeno k 1. 1. 2022, což je také zaneseno v příložených výkresech. Podle stěžovatele je proto rozhodné datum 1. 1. 2022, ke kterému byly zpracovány územně analytické podklady. Společný souhlas byl vydán až 20. 6. 2022, a nemohl tak být do podkladů zapracován. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) považuje za nepřiléhavý; souhlasí se zde vysloveným závěrem, že limitem využití území jsou vydaná územní rozhodnutí a stavební povolení, dle jeho názoru ale musejí být obsažena v územně analytických podkladech k rozhodnému datu. V rámci procesu pořizování územního plánu je nereálné, aby byla grafická i textová část upravována po vydání jakéhokoli územního rozhodnutí či povolení stavby. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by možné územní plán nikdy dokončit a vydat. Krajský soud tedy nesprávně posoudil zákonem stanovený postup pro zpracování územního plánu.

[9] Dále stěžovatel tvrdí, že při rozhodování o námitkách společný souhlas pro stavbu novostaveb navrhovatelů zohlednil, a proto „*nezařazením plochy R2 mezi zastavitelné plochy nedošlo k omezení jejich vlastnických práv*“. Pokud by navrhovatelé zahájili výstavbu některého z rodinných domů, úřad územního plánování by následně ve změně ÚP odpovídajícím způsobem nově vymezil (rozšířil) zastavěné území. Přijetí nového ÚP nemělo a nebude mít vliv na již vydaná pravomocná územní rozhodnutí či stavební povolení, neboť se stala součástí zastavěného území po změně ÚP. ÚP pak umožňuje realizaci pěti rodinných domů na plochách Z9 a Z10.

[10] Stěžovatel také odmítá závěr o nedostatečném vypořádání námitek. K rozšíření zastavitelné plochy na pozemky navrhovatelů přistoupil proto, aby nedošlo k neproporcionálnímu zásahu do jejich práv, nikoli na základě uplatněných námitek. Stěžovatel předložil grafické a tabulkové podklady, jimiž dokládá, že obdobné omezení dopadlo i na další vlastníky pozemků. Původní zastavitelná plocha Z34 nebyla jedinou lokalitou, jež byla v procesu pořizování ÚP vypuštěna. Důvodem celkové redukce zastavitelných ploch v obci byl požadavek na její udržitelný rozvoj v souladu

se sociodemografickým vývojem. Takové zdůvodnění dle stěžovatele ob stojí, neboť se jednalo o pořízení nového územního plánu, nikoli o jeho změnu. Nadto, pokud by plocha R2 byla prostřednictvím změny ÚP převedena mezi zastavitelné plochy, došlo by k porušení § 108 odst. 4 stavebního zákona [míněně nepochybně zákon č. 283/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“) – pozn. NSS], neboť dle tohoto ustanovení je v rámci změny územního plánu možné vymezit další zastavitelné plochy pouze „na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch“. Stěžovatel má dále za to, že navrhovatelům nesvědčilo legitimní očekávání stran budoucího využití jejich pozemků, neboť byli na omezení výměry zastavitelných ploch předem a opakovaně upozorňováni. Jednalo se o jejich libovůli, zahájili-li práce na projektu výstavby novostaveb na pozemcích, které byly plánovaně převedeny do územní rezervy.

[11] Dále má stěžovatel za to, že krajský soud nehodnotil veškeré podklady obsažené ve správním spise, včetně grafů a tabulek o redukci zastavitelných ploch, konkrétně graf „Vyřazení a převedení zastavitelných ploch při tvorbě nového územního plánu z ÚP 2002 do ÚP 2023“ a „TABULKY převodů pozemků z ÚP 2007 do ÚP 2023 v rámci vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch“, z nichž vyplývá, že navrhovatelé nebyli na svých právech poškozeni. Pokud by tak učinil, nemohl by dospět k závěru, že je rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z tohoto důvodu je naopak nepřezkoumatelným napadený rozsudek.

[12] Navrhovatelé se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili se závěry krajského soudu ohledně posouzení limitů využití území dle § 26 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatel podle nich nezdůvodnil, proč územní rezervu vymezil právě na jejich pozemcích. Odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020 - 81, podle něhož má územní plán odrážet reálný stav v území, tedy v daném případě i existenci pravomocného společného souhlasu. Argumentaci stěžovatele, dle které nezařazením plochy R2 do zastavitelných ploch nemohlo dojít k zásahu do jejich vlastnických práv, neboť v té době již měli v této lokalitě pravomocně povolenou stavbu 9 rodinných domů, považují za opožděnou, neboť se objevila až ve vyjádření k žalobnímu návrhu ze dne 17. 11. 2024, nikoli v rozhodnutí o námitkách. Stejně jako krajský soud odmítají úvahu, že by se v rámci změny ÚP nově vymezilo zastavěné území, pokud by sami v dané lokalitě zahájili stavbu; z vypořádání námitek takový závěr nevyplýval.

[13] K územně analytickým podkladům navrhovatelé uvádějí, že pořizovatel je musí průběžně aktualizovat (§ 28 odst. 1 stavebního zákona). Proto je irelevantní datum jejich zpracování, neboť v době vydání ÚP již existoval pravomocný společný souhlas, který měl být v podkladech zachycen. Podle konstantní judikatury se územní rozhodnutí či stavební povolení stává limitem využití území již svou právní mocí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 107/2012 - 139). Rovněž odmítají tvrzení stěžovatele, že závěry krajského soudu o nepřiměřenosti zásahu byly příliš obecné. Navrhovatelé nesouhlasí se stěžovatelem, že navýšení zastavitelných ploch na jejich pozemcích představovalo ochranu před jeho libovůli. Ostatní vlastníci nebyli v obdobném postavení, neboť nedisponovali pravomocným společným souhlasem, jejich pozemky nebyly vyňaty ze ZPF a nebyly u nich vybudovány inženýrské sítě ani komunikace.

[14] Závěrem navrhovatelé uvádějí, že zastupitelstvo odpůrce dne 19. 9. 2024 usnesením č. 7/13Z/2024 schválilo návrh změny ÚP, který zahrnoval i přeřazení plochy R2

pokračování

do zastavitelné plochy Z10, čímž samo potvrdilo potřebu vymezit nové zastavitelné plochy podle § 108 odst. 4 nového stavebního zákona. Usnesení bylo následně zrušeno pouze z důvodu vyčkání na rozhodnutí krajského soudu. Námitky stěžovatele proto považují navrhovatelé za účelové a vnitřně rozporné. Připomínají rovněž, že rozsudek krajského soudu je pravomocný a vykonatelný, neboť stěžovatel nepožádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejprve je vhodné uvést, že k povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 51, v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz též rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li ovšem tyto zásahy legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení

za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Ústavního soudu viz <http://nalus.usoud.cz>). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť v bodě IV. výslovně namítal nepřezkoumatelnost rozsudku. V této souvislosti ale pouze tvrdil, že krajský soud nesprávně dovodil neproporcionalitu řešení v ÚP a nezohlednil všechny podklady založené ve správním spise.

[20] Proporcionalitou přijatého řešení se krajský soud zabýval v odst. 56 odůvodnění rozsudku, v němž konstatoval, že došlo k výraznému omezení možnosti využití pozemků navrhovatelů jejich zařazením do plochy územní rezervy R2. Dále v odst. 58 pokračoval ve své argumentaci a uvedl, že odpůrce na vypořádání námitek navrhovatelů rezignoval, neboť konkrétně nevysvětlil, proč bylo nutné regulovat výstavbu novostaveb a zamezit rozrůstání sídla s ohledem na ochranu ZPF, aniž by bylo vysvětleno, proč k omezení došlo právě na pozemcích navrhovatelů a takto citelně zasahujícím způsobem, a to zejména v kontextu zjištění, že navrhovatelé v roce 2021 započali s přípravnými pracemi na vybudování novostaveb.

[21] Z uvedeného je zřejmé, z jakých konkrétních skutečností krajský soud vycházel při posouzení dostatečnosti odůvodnění proporcionality přijatého řešení. Z rozsudku je patrné, jakými úvahami byl veden a proč považoval odůvodnění zásahu do práv navrhovatelů za nedostatečné, a to se zřetelem ke skutečnosti, že navrhovatelé otázku proporcionality nastolili již ve svých námítkách proti návrhu ÚP. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by se krajský soud otázkou proporcionality nezabýval či že by jeho závěry byly obecné. Nejvyšší správní soud proto neshledal napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto nebyl naplněn. Pokud jde o správnost závěrů vyslovených krajským soudem, to již nesouvisí s otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, a Nejvyšší správní soud se touto otázkou bude zabývat dále, v rámci posouzení kasačních námitek dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[22] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení, zda krajský soud správně určil existenci limitů v území a jejich závaznost při tvorbě a vydání ÚP [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[23] Ke kasační námitce týkající se limitů využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona Nejvyšší správní soud připomíná svou ustálenou judikaturu, na níž mimo jiné odkázal také krajský soud v odst. 48 odůvodnění svého rozsudku. V rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS, kasační soud uvedl, že „územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25

pokračování

stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení [...] Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“

[24] Mezi účastníky je nesporné, že společný souhlas vydaný podle § 96a stavebního zákona představuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Sporné však je, zda musí pořizovatel územního plánu bez dalšího respektovat veškeré již vydané akty představující limity využití území, a to bez ohledu na okamžik jejich vydání, anebo zda je přípustné vycházet pouze z územně analytických podkladů zpracovaných k určitému rozhodnému datu a k pozdějším skutečnostem již nemusí být přihlíženo.

[25] Stěžovatel namítal, že zastavitelné území bylo vymezeno ke dni 1. 1. 2022 a společný souhlas pro stavbu novostaveb byl vydán až dne 20. 6. 2022. Při pořizování ÚP proto na společný souhlas nemohl být brán zřetel.

[26] Nejvyšší správní soud s uvedenou argumentací nesouhlasí. Územní plán je jedním z nástrojů územního plánování, jehož úkolem je reflektovat reálný stav v území a zároveň vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj (viz § 18 a 19 stavebního zákona). Přijetí názoru stěžovatele, že při tvorbě územního plánu postačí vycházet z územně analytických podkladů zpracovaných k určitému dni a k následným změnám v území již nelze přihlížet, by tedy odporovalo smyslu a účelu územního plánování. Jak poznamenal sám stěžovatel, pořízení územního plánu je časově náročné, z čehož lze dovodit, že časový odstup mezi zpracováním návrhu územního plánu (v němž byl návrh zastavitelného území vymezen) a jeho samotným vydáním může činit i několik let. Ostatně i v nyní projednávané věci bylo zastavitelné území v územně analytických podkladech vymezeno ke dni 1. 1. 2022, avšak samotný ÚP byl vydán až dne 5. 10. 2023. Sám stavební zákon přitom vychází z toho, že území se neustále vyvíjí a mění se, a proto ukládá pořizovateli povinnost, aby i územně analytické podklady byly průběžně aktualizovány (§ 28 stavebního zákona) a v intervalu čtyř let byla dokonce provedena jejich kompletní aktualizace. Smyslem této úpravy je zajistit, aby pořizovatel při tvorbě územního plánu (jeho změny) průběžně reagoval na změny v území. Nelze proto přijmout přístup, podle něhož by stanovením určitého data pro zpracování územně analytických podkladů zanikala povinnost zohlednit pozdější relevantní skutečnosti, a to až do okamžiku vydání územního plánu.

[27] Krajský soud tedy správně uzavřel, že společný souhlas představuje limit v území, i když není zachycen v územně analytických podkladech. Tento závěr odpovídá také judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí (zde společného souhlasu), je přinejmenším vhodné, aby tuto skutečnost nový územní plán reflektoval a na dotčeném pozemku vymezil plochu odpovídající obsahu vydaného povolení (viz odst. [37] rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017 - 60 a judikatura v tomto odstavci uvedená).

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom, že území podléhá neustálému vývoji a v průběhu pořizování nového územního plánu jsou vydávána nová správní rozhodnutí, která mohou mít potenciál ovlivnit limity využití území. Také právě z tohoto důvodu stavební zákon zakotvuje mechanismy, které umožňují dotčeným osobám upozornit na takové relevantní změny v území a hájit svá práva v rámci pořizování územního plánu. Děje se tak skrze podávání připomínek a námitek k návrhu územního plánu a účasti veřejnosti na jeho veřejném projednání; návrh musí být proto zveřejňován s dostatečným časovým předstihem, aby se s ním mohly dotčené osoby seznámit. Je proto i na jednotlivých vlastnících, aby v těchto fázích řízení poukázali na skutečnosti významné pro ochranu jejich práv, které nebyly v návrhu územního plánu reflektovány. V projednávaném případě navrhovatelé tohoto práva využili, neboť pořizovatele územního plánu o existenci společného souhlasu informovali jak v rámci námitek, tak i připomínek.

[29] Obstojí proto závěr krajského soudu, že vydaný společný souhlas měl být v ÚP reflektován. Jak již bylo uvedeno, pravomocný společný souhlas představuje limit v území, který je pořizovatel územního plánu povinen při tvorbě ÚP zohlednit, a to i tehdy, pokud dosud není zachycen v územně analytických podkladech. V projednávané věci stěžovatel této povinnosti nedostál.

[30] Argumentuje-li stěžovatel tím, že v případné zahájení výstavby některého z rodinných domů navrhovateli (na základě pravomocného společného souhlasu) by orgán územního plánování inicioval změnu ÚP, kde by nově vymezil v ploše R2 zastavěné území, jde jistě o postup, který by uvedl do souladu faktický stav s územně plánovací dokumentací, na závěru o nezákonnosti samotného ÚP (jenž byl předmětem přezkumu v nyní projednávané věci) to však ničeho nemění. Nadto není možné po navrhovatelích spravedlivě požadovat, aby zahajovali výstavbu v situaci, kdy není zřejmé, jak stěžovatel s touto situací do budoucna naloží, zejména s přihlédnutím k finanční náročnosti výstavby. Argumentace stěžovatele ohledně hypotetické budoucí změny ÚP proto závěrem o nezákonnosti ÚP ve stávající podobě nemůže otřást. Ze stejného důvodu je irelevantní i argumentace § 108 nového stavebního zákona.

[31] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že odůvodnění proporcionality přijatého řešení je v ÚP nedostatečné, a tvrdil, že pokud by krajský soud řádně vyhodnotil veškeré podklady obsažené ve správním spise, nemohl by k takovému závěru dospět. Konkrétně poukazoval na grafy a tabulky obsažené ve správním spise, z nichž dle jeho názoru vyplývá, že navrhovatelé nebyli na svých právech dotčeni nepřiměřeně a že omezení zastavitelné plochy se dotklo více lokalit.

[32] K této argumentaci je třeba úvodem uvést, že územní plány (ve formě opatření obecné povahy) či jejich změny přijaté v režimu stavebního zákona musí obsahovat odůvodnění. To vyplývá jak z ustanovení stavebního zákona (§ 53 a § 54 odst. 1), tak i z § 173 odst. 1 správního řádu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023 - 38, odst. [15]).

[33] Pokud jde o nároky na podrobnost tohoto odůvodnění, je třeba vycházet z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, která akcentuje zdrženlivost při soudním přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace spadá do samostatné působnosti obce a představuje nedílnou součást jejího ústavně

pokračování

garantovaného práva na samosprávu (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 či nálezy sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019, odst. 57). Tato zdrženlivost se uplatní právě u požadavků na odůvodněnost územního plánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021 - 111, odst. [12]). Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy je zásadní nezákonností vedoucí k jeho zrušení až tehdy, pokud je natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“ (viz rozsudky tohoto soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021 - 70, odst. [17] nebo ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023 - 38, odst. [16]).

[34] Z obecného požadavku zdrženlivosti při přezkumu územních plánů však nelze dovodit, že by soudy měly zcela rezignovat na zkoumání dostatečnosti jejich odůvodnění. Pokud jde o posuzování proporcionality přijatých řešení, platí, že i svou podstatou „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před zájmy jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv adresátů veřejné správy před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018 - 48, odst. [38]). Zásah územního plánu do vlastnického práva tedy musí splňovat podmínky testu proporcionality (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021 - 111, odst. [77]); tomuto požadavku musí konsekventně odpovídat i odůvodnění tohoto zásahu. Byť tedy při posuzování přezkoumatelnosti územních plánů obecně platí požadavek zdrženlivosti, nelze požadavky, na odůvodnění územních plánů umenšit natolik, že se odůvodnění stane fakticky pouze formálním, bez věcného obsahu a vazby na konkrétní skutkové okolnosti případu; to platí tím spíše, jsou-li touto regulací dotčena základní práva osob.

[35] Ačkoliv územní plán může v odůvodnění obsahovat obecnější závěry a úvahy odpovídající koncepční povaze tohoto aktu, nelze přehlédnout, že ač je rozhodnutí o námitkách jeho součástí, stále se jedná o správní rozhodnutí *sui generis*, a jsou proto na jeho kvalitu kladeny vyšší požadavky. Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dovodila, že na vypořádání námitek se přiměřeně vztahují požadavky § 68 odst. 3 správního řádu, tedy povinnost vypořádat námitky konkrétně a věcně (srov. rozsudky ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 79, nebo ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 As 3/2013 - 33). Podali-li tedy vlastníci nemovitostí, které by mohly být navrhovanou regulací dotčeny, konkrétní námitky směřující proti jejich zařazení do konkrétní funkční plochy, musí být vypořádání těchto námitek odůvodněno individualizovaně a v návaznosti na skutkové okolnosti věci.

[36] V posuzovaném případě z vypořádání námitek navrhovatelů (str. 274 odůvodnění ÚP) Nejvyšší správní soud, ve shodě s krajským soudem, žádné takové konkrétní důvody nezjistil. Stěžovatel své rozhodnutí založil pouze na obecných tezích o nutnosti zabránit rozrůstání sídelního útvaru a ochraně ZPF, aniž mimo jiné reflektoval, že navrhovatelé disponovali koordinovaným stanoviskem Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru životního prostředí, který souhlasil s trvalým odnětím dotčených pozemků ze ZPF. Rovněž argumentace pouhým „převísem“ zastavitelných ploch není spojena s konkrétním posouzením využitelnosti předmětných pozemků. Zbývající část vypořádání námitek se týkala toliko otázky náhrady vynaložených prostředků. Nejvyšší správní soud proto

prisvědčuje krajskému soudu, že vypořádání námitek je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[37] Argumentace stěžovatele, že nezbytné skutečnosti jsou obsaženy v tabulkách, grafech a jiných podkladech založených ve správním spise, rovněž nemůže obstát. Odůvodnění územního plánu – a zejména odůvodnění rozhodnutí o námitkách – musí být přezkoumatelné z jeho vlastního textu. Nelze požadovat, aby důvody vydaného opatření obecné povahy byly vyhledávány v jiných dokumentech. Pokud tedy stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval existencí tabulek a grafů založených ve správním spise, nelze tuto skutečnost akceptovat jako dostatečné odůvodnění ÚP, natož pak jako dostatečné vypořádání námitek navrhovatelů, o kterých se, jak již bylo uvedeno, vydává rozhodnutí. Pouhá existence srovnávacích grafů a tabulek ve spise nemůže nahradit konkrétní vypořádání námitek navrhovatelů; text odůvodnění na tato podklady musí odkazovat a obsahovat jejich zhodnocení. Nadto, sama existence tabulek a grafů neposkytuje odpověď na konkrétní námitky navrhovatelů týkající se jejich pozemků a není způsobilá nahradit absentující věcné a individualizované odůvodnění.

[38] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajským soudem zrušená část ÚP je nezákonná, neboť stěžovatel v rámci odůvodnění nebral v potaz v době vydání ÚP pravomocný a účinný společný souhlas, který (ač nezanesen do územně plánovací dokumentace), představoval limit území, k němuž byl stěžovatel povinen při tvorbě ÚP přihlédnout. Obstojí rovněž závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy, jelikož z jeho odůvodnění nejsou zřejmé konkrétní důvody, proč byly do územní rezervy přeřazeny pozemky právě ve vlastnictví navrhovatelů. Nepřezkoumatelné je rovněž rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, jelikož se stěžovatel dostatečně nevypořádal s otázkou proporcionality přijatého řešení, a to v kontextu jejich konkrétních námitek. Krajský soud posoudil veškeré výše nastolené otázky správně v souladu s právními předpisy a ustálenou judikaturou. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal ani naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[39] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Právo na náhradu nákladů řízení tak mají procesně úspěšní účastníci, kterými jsou navrhovatelé. Náklady navrhovatelů jsou konkrétně tvořeny částkou 4 620 Kč za jeden úkon právní služby jejich zástupce (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“). V tomto případě se však odměna za jeden úkon právní služby za druhou osobu snižuje o 20 %, tj. o 924 Kč za každý úkon, neboť se jednalo o společný úkon při zastupování více osob podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu; odměna přitom náleží za každou zastupovanou osobu. Za první zastupovanou osobu tak podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 4 620 Kč a za druhou zastupovanou osobu ve výši 3 696 Kč. Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 2 x 450 Kč za dva úkony. Jelikož je advokátka navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Celkovou

pokračování

částku 11 151,40 Kč představující náhradu nákladů řízení je odpůrce povinen zaplatit navrhovatelům do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. dubna 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu