



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyní: **a) Tělocvičná jednota Sokol Žižkov II.**, se sídlem Na Balkáně 812/21, Praha 3, zastoupena JUDr. Martinem Šenkýřem, advokátem se sídlem Na Viničních horách 1834/24, Praha 6; a **b) Tělovýchovná jednota Spoje Praha**, se sídlem Na Balkáně 450/25, Praha 3, zastoupena Mgr. et Mgr. Petrem Horáčkem, advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Y & S Managements s.r.o.**, se sídlem Riegrova 2810/22, České Budějovice, zastoupena JUDr. Martinem Havelkou, advokátem se sídlem Vítězná 770/7, Liberec, **II) PREDistribuce, a.s.**, se sídlem Svornosti 3199/19a, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2022, č. j. MHMP 2095475/2022, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2023, č. j. 8 A 12/2023-85,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2023, č. j. 8 A 12/2023 - 85, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2022, č. j. MHMP 2095475/2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni a) a žalobkyni b) náhradu nákladů řízení o žalobě, a to každé ve výši 16 342 Kč k rukám zástupce žalobkyně a) JUDr. Martina Šenkýře, advokáta se sídlem Na Viničních horách 1834/24, Praha 6, a zástupce žalobkyně b) Mgr. et Mgr. Petra Horáčka, advokáta se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení I) **je povinna** zaplatit žalobkyni a) a žalobkyni b) náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a to každé ve výši 4 114 Kč k rukám zástupce žalobkyně a) JUDr. Martina Šenkýře, advokáta se sídlem Na Viničních

horách 1834/24, Praha 6, a zástupce žalobkyně b) Mgr. et Mgr. Petra Horáčka, advokáta se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení II) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, ve znění účinném od 12. 12. 2022, ve vztahu k ploše sportu a rekreace (plocha SP) a podmínkám pro přípustné využití této plochy.

[2] Osoba zúčastněná na řízení I) podala žádost o vydání územního rozhodnutí pro stavbu *Body and mind centrum Na Balkáně, Praha 3*. Jde o stavbu umístěnou v ploše SP na parcelách č. 1919/10, 1919/21, 1919/22 a 211/1, k. ú. Vysočany, a parcele č. 2579, k. ú. Žižkov, obojí na území hlavního města Prahy.

[3] Této žádosti stavební úřad vyhověl. Jádrem následujícího odvolacího a soudního řízení se stala otázka přípustného využití plochy. Dle územního plánu totiž pro plochu SP platí, že její přípustné využití je možné pod podmínkou, že *součet plochy staveb a zařízení nesportovního využití nepřekročí 20 % plochy SP*. Žalovaný odvolání podané mimo jiné žalobkyněmi zamítl s odkazem na závazné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, jako orgánu územního plánování, s tím, že podmínku 20 % je nutné posuzovat k celé ploše SP, a při umístění záměru by velmi pravděpodobně nedošlo k jejímu překročení.

[4] Městský soud následně posuzoval žalobu podanou žalobkyněmi a) a b). Uzavřel, že hlavní využití pro sportovní a rekreační účely musí představovat minimálně polovinu plochy SP (bod 41 napadeného rozsudku). Dále – na rozdíl od žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj – dospěl k závěru, že povinnost splnit podmínku 20 % plochy staveb a zařízení pro nesportovní využití musí splňovat každý posuzovaný záměr zvlášť. Opačný výklad totiž nutně vede buď k omezení práv ostatních vlastníků (jelikož ti, kteří budou umisťovat své záměry později, by již nemuseli mít možnost postavit zařízení nesportovního využití ve stejném rozsahu, bude-li již tato kapacita vyčerpána jinými stavebníky), či k porušení regulace (bod 58 napadeného rozsudku). Napadené rozhodnutí proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah podání v kasačním řízení

II.a Kasační stížnost

pokračování

[5] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka namítala, že závěr městského soudu o posuzování podmínky 20 % u každého jednotlivého záměru je odůvodněn polemikou a domněnkami a nikoliv jakýmkoliv ustanovením právního předpisu či odkazem na judikaturu. Naopak s odkazem na judikaturu (rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 As 11/2021 - 63, a ze dne 31. 1. 2011, č. j. 1 As 135/2011 - 246) měla za to, že záměry je nutné posuzovat v kontextu celých ploch. Na několika místech považuje stěžovatelka napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a vnitřně rozporný. Ten totiž v některých částech připouští, že podmínku lze posuzovat ve vztahu k celé ploše SP a v jiných částech tento názor zase popírá.

[7] Stěžovatelka dále připomněla, že v případě uskutečnění jejího projektu zůstane v ploše SP ještě přibližně 8 900 m² pro nesportovní využití. To se jeví dostatečné, navíc s přihlédnutím k současné podstatné zastavěnosti plochy, a tedy menšímu počtu budoucích záměrů. Obavy městského soudu o omezení dalších vlastníků při umisťování záměrů, které samy přesahují podmínku 20 % nesportovního využití, jsou tak liché. Navíc je možné v takové situaci umisťovat nové záměry jen do té doby, než bude naplněna podmínka 20 %. K jejímu překročení tak ve výsledku nikdy nedojde a soulad s územním plánem a rázem krajiny bude zachován. Úvahy městského soudu o tom, zda „zbývající“ plochu pro zařízení nesportovního využití má mít možnost přednostně čerpat první či poslední stavebník, měla z těchto důvodů za mylné.

II.b Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti s argumentací stěžovatelky zcela ztotožnil. Připomněl základy posuzování souladu záměrů se zákonnými požadavky, roli správních orgánů v tomto posuzování a soulad posuzovaného záměru s požadavky na stavby. Dále uvedl, že z územního plánu ani právních předpisů není možné dovodit závěr městského soudu o tom, že hlavní využití plochy SP musí představovat alespoň 50 % plochy.

[9] Zároveň bylo dle žalovaného zřejmé, že umisťovaný záměr nemůže omezit hlavní využití plochy SP, jelikož představuje pouze 4,3 % rozlohy této plochy. Pokud by za této situace byl závěr městského soudu správný, pak by žádná stavba nemohla být v ploše SP umístěna jako podmíněně přípustná. Podle žalovaného z územního plánu nevyplývá, že by každý záměr v ploše SP musel mít převažující sportovní využití. Naopak, v této ploše mohou být umisťovány samostatné ubytovací budovy nebo menší obchody za splnění uvedených podmínek. Proto navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil.

II.c Vyjádření žalobkyně a)

[10] Žalobkyně a) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že územní plán nevymezuje zastavěné a volné plochy ani neslouží k ochraně krajinného rázu, ale určuje způsob využití vymezené plochy. V tomto případě jde o sportovní využití a tělovýchovu. V umisťovaném záměru přitom nesportovní využití výrazně převažuje nad sportovním. Smyslem určení území ke sportovnímu využití je přitom ochrana zájmů veřejnosti

na sportovním využitím před developerskými projekty. Sportovní využití záměru tak má žalobkyně a) za záminku pro jeho umístění a za hlavní zájem stěžovatelky považuje podnikání v oblasti pronájmu obchodních prostor a ubytování.

[11] Přístup navrhovaný stěžovatelkou, tj. počítání podmínky 20 % pro zařízení nesportovního využití z celé plochy SP, umožňuje vyčerpat kapacitu celé plochy (což ostatně sama připustila) jedním záměrem či malým počtem z nich a nevyhnutelně ohrožuje budoucí záměry žalobkyně, které by následně nemohly realizovat například obslužné prostory pro existující sportoviště. Výklad stěžovatelky tak upřednostňuje rychlejší a movitější stavebníky, kterým dovoluje fakticky okamžitě vyčerpat limit 20 % pro zařízení nesportovního využití pro sebe, bez ohledu na ostatní vlastníky. Toto omezení je tak nutné počítat pro jednotlivé záměry. Proto žalobkyně a) navrhla kasační stížnost zamítnout.

II.d Vyjádření žalobkyně b)

[12] Žalobkyně b) ve svém vyjádření uvedla, že městský soud své závěry srozumitelně vysvětlil. Současně považovala za nepřijatelné, aby stěžovatelka uskutečnila svůj záměr „za zády“ ostatních vlastníků a tím jim „ubrala“ možnost naplňovat jejich záměry. Považuje za nespravedlivé, aby rychlejší stavebník měl možnost vyčerpat libovolně limit určený pro celou plochu SP. Žalobkyně b) považuje za správné, aby stěžovatelka musela oslovit ostatní vlastníky a získat od nich souhlasná stanoviska. Navíc skutečným záměrem stěžovatelky je vybudování ubytovny či jiných nesportovních zařízení, a to i s ohledem na neúspěšné pokusy stěžovatelky některé pozemky z plochy SP vyjmout. Žalobkyně b) proto navrhla kasační stížnost zamítnout.

II.e Replika stěžovatelky k vyjádření žalovaného a žalobkyně

[13] V replice stěžovatelka obsáhle shrnula vyjádření ostatních účastníků řízení. Znovu přitom zdůraznila, že městský soud svoje závěry nepodepřel žádným zákonem, a hodnocení skutečného účelu stavby ze strany žalobkyně považovala za nepřípustnou spekulaci. Zároveň souhlasila s žalovaným, že povinnost využít minimálně polovinu plochy SP pro hlavní využití je taktéž nepodložená. Připomněla také, že správní akty jsou považovány za zákonné a věcně správné až do okamžiku jejich zrušení, a proto byla v dobré víře. Stěžovatelka tak setrvala na svém návrhu zrušit napadený rozsudek a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

III.a K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

pokračování

[15] Stěžovatelka namítala, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a vnitřně rozporný, jelikož městský soud v textu napadeného rozsudku připouští obě varianty výkladu podmínky 20 % plochy. Námitka není důvodná.

[16] Má-li rozhodnutí soudu, resp. správního orgánu, obstát v testu přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud, resp. správní orgán, rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě, resp. v odvolání (např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS; či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je jasné, na základě jakých argumentů městský soud dovodil omezení podmínky 20 % pro zařízení nesportovního využití pouze na jednotlivé záměry. Zároveň není případná ani výtka stěžovatelky o vnitřní rozpornosti. Městský soud zcela jasně uvádí, že se jedná o dva možné výklady (bod 49 napadeného rozsudku), a následně odůvodňuje, proč se přiklonil k jednomu z nich a proč druhý z nich nemůže přicházet v úvahu.

III.b K posuzování podmínky 20 % pro přípustné využití

[18] Jádrem sporu mezi účastníky řízení je určení oblasti, vůči které se posuzuje podmínka 20 % možného využití pro nesportovní zařízení. Zatímco stěžovatelka a správní orgány měly za to, že se naplnění podmínky hodnotí ve vztahu k celé ploše SP (a jednotlivé záměry tedy mohou tuto hranici překročit, za předpokladu jejího dodržení v celé ploše), žalobkyně se naopak domnívají, že tuto podmínku musí naplnit každý záměr zvlášť. K tomuto výkladu se v napadeném rozsudku přiklonil i městský soud. Kasační soud má však tento výklad za nesprávný a námitku stěžovatelky za důvodnou.

[19] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že závěry městského soudu mají právní základ, jehož absenci stěžovatelka namítala. Regulace plochy SP a přípustných umístitelných objektů není obsažena přímo v zákoně, ale v zákonem předvídané regulaci v podobě územního plánu. Zákon upravuje cíle a úkoly územního plánování [§ 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] a zavazuje k tomu, aby územní plánování zajistilo předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, a soulad se základními principy územního plánování (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38, body 41 a 42). Omezení stavebníků tak není založeno samotným zákonem, ale až zákonem předpokládaným územním plánem. To ostatně podtrhuje i fakt, že spor je o výklad územního plánu, nikoliv zákona. Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že napadený rozsudek a jeho závěr nemá právní základ. Jinou otázkou je však výklad příslušných ustanovení územního plánu.

[20] V tomto případě jde konkrétně o výklad podmínky 20 % pro přípustné využití plochy SP, který v závazném stanovisku provedlo Ministerstvo pro místní rozvoj. Na něm je pak založeno i rozhodnutí žalovaného. Podle územního plánu totiž platí, že přípustné využití je možné mimo jiné za předpokladu, že *součet plochy staveb a zařízení nesportovního využití nepřekročí 20 % plochy SP*. Na to pak navazuje i podmíněně přípustné využití, které umožňuje plochu SP využít *pro obchodní a ubytovací zařízení a související využití nesportovního charakteru nad souhrnný rozsah 20% plochy SP. Pro podmíněně přípustné využití platí, že nebude významně omezeno hlavní a přípustné využití*.

[21] K soudnímu přezkumu územních plánů je nutné předeslat, že primárně jde o výsledek „společenské dohody“ o využití území lidmi, kteří v něm žijí – a právě rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územních samosprávních celků (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29). V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; či rozsudky NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022 - 66, bod 21; nebo ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022 - 68, bod 21). Úkolem správních soudů není určovat, jak má být určité území využito a aktivně dotvářet územní plán. Při jejich hodnocení se musí řídit zásadou zdrženlivosti (např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS; nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 - 53).

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s výkladem městského soudu, že podmínka rozsahu 20 % plochy u přípustného využití se vztahuje pouze k jednotlivým záměrům. Znění územního plánu totiž výslovně uvádí, že se jedná o 20 % plochy SP, přičemž do tohoto rozsahu se započítává *součet* ploch staveb a ostatních zařízení. Výklad předložený žalobkyněmi a městským soudem tak postrádá oporu ve výslovném znění územního plánu.

[23] Městský soud sice správně připomněl judikaturu kasačního soudu (rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 As 11/2021 - 63) vztahující se k územnímu plánu hl. m. Prahy a výkladu hrubé podlahové plochy (bod 57 napadeného rozsudku). Zároveň je ovšem nutné dát za pravdu stěžovateli, že z ní nevyvodil správné závěry. V dané věci Nejvyšší správní soud souhlasil s městským soudem, „že je nutno zjistit celkovou kapacitu funkční plochy a porovnat ji s hodnotou již vyčerpané kapacity“, což mělo „oporu ve znění územního plánu“ (bod 44 citovaného rozsudku NSS). K tomuto závěru dospěl za situace, ve které územní plán využíval pro výpočet maximální míry využití vymezené funkční plochy údaje vztažené k celé ploše, a nikoliv k jednotlivým záměrům (bod 36 citovaného rozsudku NSS). V projednávané věci je situace totožná, jelikož výpočet přípustného využití plochy SP je také výslovně vztažen k celé ploše SP.

[24] Tím se projednávaná věc také odlišuje od jiného případu, ve kterém správní soudy naopak dovodily vztah podobné podmínky k jednotlivým dílčím záměrům, a nikoliv k celé ploše. Územní plán města Kroměříže totiž výslovně vycházel z *plochy každého stavebního pozemku* (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 8 A 50/2020 - 72, bod 55; a navazující rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2024, č. j. 9 As 7/2023 - 38, bod 18).

pokračování

[25] Poukázat lze i na odůvodnění změny územního plánu č. Z 2832/00, na které odkazovalo již Ministerstvo pro místní rozvoj v závazném stanovisku. Z něj plyne, že „[s]oučtem ploch staveb a zařízení nesportovního využití se míní plošný rozsah záměru promítnutého do plochy SP“ (s. 31 odůvodnění).

[26] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že správní orgány správně vyložily, že podmínka 20 % pro přípustné využití se vztahuje k celé ploše SP. Touto optikou je pak nutné hodnotit, zda posuzovaný záměr splňuje takto vyložené podmínky územního plánu. Správní orgány však postupovaly nesprávně při posouzení, zda záměr skutečně splňuje podmínku 20 % přípustného využití plochy SP (srov. obdobně bod 48 napadeného rozsudku). To z následujících důvodů.

[27] Jediné dostupné údaje o současném využití plochy SP, ve které má být záměr umístěn, byly předloženy stěžovatelkou (v pozici stavebníka) v projektové dokumentaci. Podle ní má plocha SP velikost 87 467 m², 20 % z této plochy je 17 493 m² a současná zástavba využívající tuto výjimku má rozsah 6 185 m². Umísťovaný záměr má celkový rozsah 3 300 m², z toho 930 m² je kryté sportovní zařízení a 2 370 m² plní ostatní funkce související s funkčním využitím. Po uskutečnění záměru by tak mělo v ploše SP zůstat ještě 8 938 m² pro související využití.

[28] Z tohoto výpočtu se na první pohled může jevit, že regulace územního plánu ohledně využití území je splněna. Jak ovšem připustilo Ministerstvo pro místní rozvoj v závazném stanovisku, „splnění této podmínky v rámci přípustného využití plochy SP v případě obdobně rozsáhlých ploch se stávajícími objekty různých vlastníků obtížně kontrolovatelné, neboť by musela být doložena výkresová dokumentace ke všem stávajícím objektům“ (s. 4 stanoviska). Nakonec s připuštěním pochybností ministerstvo uzavřelo, že „i po provedení záměru nebude zřejmě vyčerpána kapacita 20 % předmětné plochy SP pro nesportovní využití“ (s. 4 stanoviska, zvýrazněno NSS). Nicméně podle § 96b odst. 3 stavebního zákona se u určených záměrů posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování. V tomto ohledu je tedy územní plán pro rozhodování v daném území závazný a odporuje-li mu záměr, nemají dotčené orgány jinou možnost, než jej označit za nepřipustný (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 10 As 174/2022 - 46, bod 26).

[29] I zde je nutné vyjít z již shora uvedené judikatury kasačního soudu. Ta totiž dovodila, že „[p]odle územního plánu platného v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nezbytné ze strany stavebního úřadu pečlivě dokumentovat stav v území, protože nevyváženým povolováním zvýšené míry využití území mohlo dojít k vyčerpání kapacity funkční plochy, a tedy k nemožnosti zastavět zbývající parcely“, přičemž je nutné mít ověřené výchozí údaje, tj. takové „které jednoznačně vyplývají ze spisového materiálu, anebo byly v soudním řízení provedeny jako důkaz“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 11/2021 - 63, bod 44). Soud v citovaném případě zároveň odmítl vyjít z údajů uvedených žalovaným, které nevyplývaly na základě dokazování a v dalším řízení uložil správním orgánům postavit „najisto, jaká kapacita HPP již byla ke dni rozhodování žalovaného ve funkční ploše SMJ-I vyčerpána [a následně zjistit], zda byla v souzené věci dodržena příslušná míra využití území v souladu s územním plánem“ (body 45 až 47 citovaného rozsudku).

[30] Kasační soud se tak částečně ztotožňuje s žalobkyněmi v hodnocení nezákonnosti podkladového závazného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj. Ve světle uvedeného nelze vyjít pouze z tvrzení stěžovatelky o krajní nepravděpodobnosti přecherpání kapacity určené 20 % a akceptovat závěry ministerstva, že „*nebude zřejmě vyčerpána kapacita*“ a že „*správnost doloženého výpočtu nelze na základě předložených pokladů přezkoumat*“. Splnění podmínek územního plánu musí být postaveno najisto s přihlédnutím k požadavkům výše uvedené judikatury. Ačkoliv Nejvyšší správní soud může mít jisté pochopení pro obtížnou kontrolovatelnost splnění těchto požadavků, jak na to poukázalo ministerstvo, nelze pouze pro obtížnost určitého postupu volit jiný výklad, než jaký vyplývá z výslovného znění územního plánu.

III.c K minimálnímu rozsahu hlavního využití

[31] Další vznesenou otázkou byl minimální rozsah, který musí sloužit hlavnímu využití plochy. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na to, že podmínka minimálně 50 % plochy pro hlavní využití nemá oporu v územním plánu. I tato námitka je důvodná.

[32] Městský soud měl za to, že by regulace v územním plánu ztratila smysl, pokud by převažující část plochy mohla sloužit nesportovnímu (ať už přípustnému nebo podmíněně přípustnému) využití. Uzavřel tak, že hlavní využití plochy SP musí představovat minimálně 50 % plochy (bod 41 napadeného rozsudku).

[33] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Podle územního plánu totiž [p]ro podmíněně přípustné využití platí, že *nebude významně omezeno hlavní a přípustné využití* (viz bod [20] tohoto rozsudku). Klíčem zde je užití slov *významně omezeno*, které nelze automaticky ztotožňovat s 50 % plochy. Územní plán totiž sám definuje podíl vyšší než 50 % jako *dominantní podíl* (oddíl 15, bod 4 územního plánu). Toto slovní spojení ovšem ve vztahu k podmíněně přípustnému využití plochy SP územní plán nepoužívá.

[34] Platí tak, že hlavní využití – jak je definováno územním plánem – je *základní využití charakterizující plochu s rozdílným způsobem využití* (oddíl 15, bod 11 územního plánu); zatímco podmíněně přípustné využití je *způsob využití, jehož přípustnost je podmíněna splněním stanovených podmínek a prokázáním účelnosti navrhovaného využití* (bod 31 tamtéž). Přímo ve vztahu k ploše SP je také nutné dodat, že jde o jedinou plochu, kde je k omezení přidán přívlastek významnosti (viz např. podmínky podmíněně přípustného využití u ploch DZ, DGP nebo TVV, která je stanovena tak, že *nebude omezeno hlavní a přípustné využití*).

[35] Ministerstvo pro místní rozvoj v závazném stanovisku uzavřelo, že „*umístěním těchto nesportovních funkcí vzhledem k jejich zastavěné ploše či HPP (i s přihlédnutím ke stávajícímu charakteru staveb v ploše SP) nemůže být s ohledem na velikost plochy SP významně omezeno její hlavní a přípustné využití*“ (s. 5 závazného stanoviska). Územní plán ovšem počítá s tím, že hlavní využití charakterizuje plochu a podmíněně přípustné využití vyžaduje prokázání účelnosti. Tím územní plán vytyčuje kritéria, která je nutné hodnotit při umisťování záměrů v této ploše. Kritériem (minimálně nikoliv výlučným) ovšem není rozsah umisťovaného záměru v ploše. V této otázce je závazné stanovisko rovněž nesprávné.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že z územního plánu jednoznačně vyplývá omezení přípustného využití plochy SP rozsahem 20 % ve vztahu k celé ploše, a nikoliv ke konkrétním záměrům v ní umístovaným. Nicméně zároveň v souladu s dosavadní judikaturou platí, že je nutné postavit najisto, jak velký rozsah přípustného využití byl v ploše SP již vyčerpán, zda při umístění současného záměru nedojde k přecherpání 20 % celkové plochy a také zda nebude znemožněno zastavění zbývajících parcel. Zároveň kasační soud shledal, že správní orgány nesprávně zhodnotily splnění podmínek pro podmíněně přípustné využití plochy SP umístovaným záměrem, jelikož musí zhodnotit, zda podmíněně přípustným využitím není významně omezeno hlavní a přípustné využití a zda je prokázána účelnost takového využití. Vypořádání těchto otázek je na Ministerstvu pro místní rozvoj jako orgánu územního plánování, od kterého si žalovaný v dalším řízení vyžádá nové závazné stanovisko.

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, kasační stížnost je důvodná a současně, že v řízení před městským soudem byl dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Ačkoliv městský soud napadeným rozsudkem již zrušil napadené rozhodnutí, jím uvedené důvody neobstály v dostatečné míře (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, bod 71), a proto kasační soud zrušil napadený rozsudek a znovu i napadené rozhodnutí (§ 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[38] K tomu přistoupil z důvodu nezákonnosti podkladového aktu, které dle § 75 odst. 2 s. ř. s. soudy přezkoumávají, ale nemohou je zrušit (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 - 83, č. 1324/2007 Sb. NSS; nověji ze dne 17. 8. 2022, č. j. 2 As 213/2021 - 49, bod 48). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.; ve vztahu k podkladovému rozhodnutí viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44, č. 3680/2018 Sb. NSS, body 41 a 42].

[39] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobě. V souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému účastníkovi. Úspěch ve věci se přitom posuzuje podle celkového výsledku řízení před správními soudy. Úspěšnými účastníky jsou tak žalobkyně.

[40] Za řízení před krajským soudem náleží žalobkyním náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který byl neúspěšným účastníkem řízení. Tuto náhradu tvoří jednak soudní poplatky ve výši 3 000 Kč za každou žalobu a 1 000 Kč za každý návrh na přiznání odkladného účinku, a jednak odměna advokáta za zastupování v řízení před krajským soudem. Ta se skládá z převzetí a přípravy zastoupení, žaloby a účasti na ústním jednání. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak činí 3 x 3 100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 3 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 též vyhlášky.

Náhrada je poté zvýšena o 21 % DPH (obdobně viz výpočet v bodě 60 napadeného rozsudku). Za řízení o žalobě tak náhrada činí dohromady 16 342 Kč pro každou ze žalobkyň, kterou musí žalovaný uhradit k rukám zástupců žalobkyň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[41] Za řízení před Nejvyšším správním soudem pak náhrada nákladů žalobkyň náleží vůči stěžovateli [tj. osobě zúčastněné na řízení I)]. Ta řízení o kasační stížnosti vyvolala, byla jeho účastníkem (usnesení NSS ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 As 6/2017 - 75, č. 3597/2017 Sb. NSS, bod 9), a to se souvisejícími právy, ale i povinnostmi. Pro účely náhrady nákladů kasačního řízení se postupuje podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a hledí na její úspěch či neúspěch ve věci, ačkoliv v řízení před městským soudem na ni jako na osobu zúčastněnou na řízení dopadal § 60 odst. 5 s. ř. s. Je-li stěžovatelka neúspěšná, nehradí náhradu nákladů žalovaný, který kasační stížnost nepodal a řízení před Nejvyšším správním soudem nevyvolal, ale sama stěžovatelka (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 396/2021 - 91, bod 84; a ze dne 9. 11. 2023, č. j. 9 As 81/2023 - 51, bod 38). Stěžovatelka byla v projednávané věci celkově neúspěšná, protože ačkoliv Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, zrušil zároveň i napadené rozhodnutí. Stěžovatelka se přitom domáhala toho, aby celkovým výsledkem řízení před správními soudy bylo zamítnutí žaloby (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2024, č. j. 8 As 209/2023 - 368, bod 47).

[42] V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady řízení žalobkyň odměna advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. podání vyjádření. Obdobně zde odměna podle citované vyhlášky činí 1 x 3 100 Kč (§ 12 odst. 4 citované vyhlášky) a paušální náhrada 1 x 300 Kč. I v tomto případě je náhrada zvýšena o 21 % DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada činí dohromady 4 114 Kč pro každou ze žalobkyň, kterou musí stěžovatelka uhradit k rukám právních zástupců žalobkyň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[43] Žalovaný nebyl v řízení před správními soudy úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů. Zároveň městský soud i Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení II) jakoukoliv povinnost, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. září 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu