



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **NATUR Projekt s.r.o.**, se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, zast. JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti odpůrkyni: **obec Modlany**, se sídlem Modlany 34, Modlany, zast. Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2023, č. j. 140 A 4/2023-50,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2023, č. j. 140 A 4/2023-50, **se ruší** ve výroku III. a věc **se** v daném rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Kasační stížnost se ve zbytku **zamítá**.
- III.** Navrhovatelce **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, jímž bylo částečně vyhověno návrhu navrhovatelky na zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán Modlany, vydaný usnesením Zastupitelstva obce Modlany ze dne 21. 9. 2022, č. 4/5/2022 (dále jen „územní plán“), a to v části zařazení pozemku parc. č. 211/1 v katastrálním území Modlany do ploch zemědělských (NZ) a přírodních (NP); ve zbytku krajský soud návrh zamítl; výrokem III. krajský soud stěžovatelce uložil povinnost nahradit náklady řízení navrhovatelce, a to v plném rozsahu. Všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v k. ú. Modlany.

[2] V **návrhu** navrhovatelka namítla, že pozemek parc. č. 211/1 (který je v jejím výlučném vlastnictví), byl dle dřívějšího územního plánu označen jako Z1/R29 - rozvojová plocha pro lehkou nerušící výrobu a sklady, přičemž územní plán připouštěl i umístění

zařízení pro výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů. Dle napadeného územního plánu je však tento pozemek nově označen jako NZ – plocha zemědělská a NP – plocha přírodní; touto změnou došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Podle navrhovatelky vypořádala stěžovatelka námitky jejího právního předchůdce v rozporu s § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť se nevypořádala s námitkou, že na daném pozemku je plánováno vybudování fotovoltaické elektrárny. Územní plán je rovněž nedostatečně odůvodněný ve smyslu § 172 a § 173 správního řádu, neboť neuvádí konkrétní podklady a úvahy pro jeho vydání, což jej činí nepřezkoumatelným. Stěžovatelkou odkazované územně plánovací podklady dle navrhovatelky nelze považovat za podklady dostačující. Dále navrhovatelka namítla, že nebyla dodržena kontinuita územního plánu. Stěžovatelka se vůbec nezabývala tím, zda by (ne)bylo možné ve vztahu k dotčenému pozemku přijmout přiměřenější opatření.

[3] Dále navrhovatelka podotkla, že stavbu fotovoltaické elektrárny plánoval již její právní předchůdce; v dané věci bylo vedeno společné územní a stavební řízení u Magistrátu města Teplice, odboru územního plánování a stavebního řádu pod sp. zn. ÚP/127878/2020/Mir (dále jen „společné územní a stavební řízení“), přičemž jedinou překážkou pro realizaci tohoto stavebního záměru bylo vydané územní opatření o stavební uzávěře č. 2/2021, „Územní opatření o stavební uzávěře Modlany A“ (dále jen „stavební uzávěra“), které bylo posléze nahrazeno právě napadeným územním plánem. Navrhovatelka konstatovala, že by realizace fotovoltaické elektrárny nikoho neomezovala ani neohrožovala, a jako čistý zdroj energie by neprodukovala žádné imise. Pro změnu funkčního využití území neexistoval žádný závažný věcný důvod, respektive stěžovatelka žádný důvod neuvedla a územní plán je proto nepřezkoumatelný. Za dostatečný přitom nelze považovat odkaz stěžovatelky na zájem na ochraně zemědělského půdního fondu, zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

[4] Ve **vyjádření k návrhu** stěžovatelka poukázala na skutečnost, že navrhovatelka nabyla dotčený pozemek ve chvíli, kdy již byl napadený územní plán vydán a kdy již byla známa nová územně plánovací regulace; pozemek tedy zakoupila s jasně danými možnostmi využití a intenzitu dotčení jejích práv lze považovat za zřetelně nižší. Současně nelze odhlížet od toho, že právní předchůdce navrhovatelky měl po dlouhou dobu možnost daný pozemek stavebně využít, čehož nevyužil. Předchůdce navrhovatelky se v minulosti obrátil na obec Modlany s žádostí o zřízení služebnosti inženýrské sítě související se zvažovanou stavbou fotovoltaické elektrárny (FVE), avšak této žádosti nebylo vyhověno. Pokud jde o podklady územního plánu, stěžovatelka vycházela především z Politiky územního rozvoje, Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje a dalších strategických materiálů. Na pozemku navrhovatelky nemohla být zachována rozsáhlá zastavitelná plocha, neboť se nachází mimo stávající zástavbu, v těsném sousedství přírodní památky mokřad Kateřina, která je zároveň místním biocentrem. Změna územního plánu byla opodstatněna veřejným zájmem na zmírnění negativních dopadů územního plánu na životní prostředí; nová výstavba podle územního plánu nemůže zasahovat do volné krajiny bez vazby na stávající sídlo. Zároveň stěžovatelka upozornila na chybějící posouzení orgánu ochrany zemědělského půdního fondu při přijímání změny územně plánovací dokumentace z roku 2009. Podle stěžovatelky by umístění oplocení areálu fotovoltaické elektrárny zcela zásadním způsobem změnilo podobu krajiny v daném místě. V této souvislosti stěžovatelka upozornila na závěry stran hodnocení vlivů nového územního plánu na životní prostředí, z něhož vyplývá, že vliv

pokračování

územního plánu na zemědělský půdní fond (jakož i na flóru, faunu a biologickou rozmanitost i krajinu) je hodnocen jako mírně negativní až významně negativní.

[5] V **replíce** navrhovatelka konstatovala, že pozemek nabyla od předešlého vlastníka (Ing. P. M.), který se aktivně bránil proti stavební uzávěře a rovněž aktivně uplatňoval své námitky proti novému územnímu plánu. Navrhovatelka tak vstoupila do všech práv a povinností předešlého vlastníka s právem podat návrh na zrušení územního plánu. Argument stěžovatelky, že daný pozemek nebyl stavebně dlouhodobě využíván, je dle navrhovatelky nemorální, neboť důvodem, proč předchozí vlastník pozemku žádnou stavbu nerealizoval, byla stavební uzávěra. Změna funkčního využití pozemku navrhovatelky není ve veřejném zájmu, a naopak je v rozporu se zásadou proporcionality; odůvodnění územního plánu je toliko povrchní a všeobecné.

[6] **Krajský soud** shledal námitky navrhovatelky zčásti důvodné, a proto rozhodl tak, že územní plán ve vztahu k pozemku parc. č. 211/1 zrušil v části jeho zařazení do ploch zemědělských (NZ) a přírodních (NP), a ve zbytku návrh zamítl. Podle krajského soudu není sporu o tom, že v nyní projednávané věci stěžovatelka přistoupila k zásadní změně funkčního využití pozemku, když původním územním plánem byl tento pozemek zařazen do plochy pro výrobu (jako zastavitelný), přičemž novým územním plánem došlo ke změně jeho zařazení do ploch zemědělských a přírodních (jako nezastavitelných).

[7] Krajský soud zdůraznil, že právní předchůdce navrhovatelky přistupoval k ochraně svých práv v průběhu tvorby a pořizování územního plánu aktivně, když řádně uplatnil jak připomínky k návrhu územního plánu, tak i námitky proti upravenému návrhu územního plánu. Tvzení stěžovatelky, jakož i odůvodnění územního plánu, že po využití dotčeného pozemku ke stavebním účelům nebyla identifikována poptávka, je dle krajského soudu v rozporu s obsahem spisové dokumentace, neboť stěžovatelka nejpozději po obdržení připomínky předchůdce navrhovatelky věděla, že chtěl dotčenou plochu využít k výstavbě fotovoltaické elektrárny a činí v tomto ohledu určité právní kroky.

[8] Dále krajský soud zdůraznil, že má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být tato změna dostatečně odůvodněna v územním plánu. Stěžovatelka se však konkrétně nezabývala dřívějším územním plánem; v odůvodnění nového územního plánu toliko poukázala na obecné cíle plynoucí z nástrojů územního plánování. Dále stěžovatelka poukázala na „*nepochybné zhoršení hodnot území*“, avšak tyto *hodnoty* nikterak nespecifikovala. Krajský soud dále poznamenal, že ani povrchní tvrzení stěžovatelky ohledně nezbytnosti změny funkčního vymezení dotčeného pozemku z důvodu ochrany volné krajiny a zemědělského půdního fondu, jakož i prosté odkazy na zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“) a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „stavební zákon“) odpovídajícím způsobem nereflektují razantní změnu funkčního využití pozemku a v této souvislosti navrhovatelkou uplatněné námitky. Stěžovatelka rezignovala na podrobné odůvodnění změny využití dotčeného území. Nad rámec uvedeného soud poukázal na skutečnost, že stěžovatelka v územním plánu vymezila zcela nové plochy určené k zástavbě, ačkoliv doposud se jednalo o nezastavěné území; z tohoto důvodu dle soudu nelze odůvodnit změnu využití pozemku prostým odkazem na zájem na ochranu zemědělského půdního fondu. V této souvislosti krajský soud zdůraznil, že na

dotčeném pozemku se nachází půda spadající do IV. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, jedná se o půdu s převážně podprůměrnou produkční schopností, na což předchůdce navrhovatelky ve svých námitkách a připomínkách výslovně upozorňoval. Stěžovatelka tyto námitky přešla.

[9] Podle územního plánu není v území mezi sídlem Modlany a enklávou Kateřina (tj. v místě, kde se dle grafické části územního plánu seznatelně nachází i dotčený pozemek navrhovatelky) rozvíjena výroba a skladování, vyjma umístění fotovoltaické elektrárny. Z odůvodnění územního plánu dále plyne, že pro fotovoltaickou elektrárnu byla vyčleněna lokalita Z41 VF. Tato plocha byla podle předchozího územního plánu využitelná pro skladování a lehký průmysl, přičemž takto stanovené funkční využití plochy obstálo i při pořizování nového územního plánu, neboť k této ploše již existovalo stavební povolení vydané na fotovoltaickou elektrárnu. Podle krajského soudu z odůvodnění územního plánu neplyne žádný důvod pro rozdílný přístup k pozemku navrhovatelky oproti ploše Z41 VF; tímto důvodem sama o sobě nemůže být ani existence stavebního povolení pro určitý stavební záměr, když se oba porovnávané pozemky nacházejí v téže lokalitě.

[10] Dle krajského soudu z odůvodnění územního plánu nevyplývá žádná podstatná změna okolností, jež by odůvodňovala změnu funkčního využití plochy dotčeného pozemku. Z odůvodnění napadeného územního plánu včetně rozhodnutí o námitkách rovněž nevyplývá, že by původní určení dotčené plochy kolidovalo s veřejným pořádkem, či bylo vymezeno natolik nesprávně, že by se dalo pokládat za protizákonné. Protizákonnost či zásadní nesprávnost dřívějšího funkčního vymezení (určení) dotčeného pozemku přitom nelze dle soudu dovozovat z tvrzení odpůrkyně uvedeného v rozhodnutí o námitkách, že *„při vypořádávání námítky zjistili, že při přijímání změny územního plánu, ve které byla řešena zastavitelnost předmětného pozemku, došlo k porušení zákona, neboť rozšíření zastavitelnosti na plochy zemědělského půdního fondu nebylo posuzováno ze strany orgánu ochrany zemědělského půdního fondu“*. Z takto obecného konstatování, které nebylo jakkoliv podloženo obsahem spisové dokumentace, totiž bez dalšího neplynou konkrétní skutkové a právní důvody, v nichž stěžovatelka až nyní shledává protizákonnost dané části dřívějšího územního plánu. V této souvislosti soud připomněl princip ochrany právní jistoty ostatních osob (mimo jiné i navrhovatelky), které respektují platný územní plán a postupují s důvěrou v jeho obsah.

[11] Krajský soud rovněž nepovažoval za relevantní odůvodnění změny funkčního využití pozemku stěžovatelčinou poukaz na to, že dotčený pozemek přímo sousedí s lokálním biocentrem LBC 1 Mokřad Kateřina. Nejedná se totiž o žádnou změnu, která by nastala od doby přijetí předchozího územního plánu, neboť je evidentní, že pozemek navrhovatelky i předtím se zmíněným biocentrem sousedil. Rovněž není zřejmé z čeho stěžovatelka dovozuje *„významné ovlivnění pohybu zvěře v dané lokalitě a charakteru území“*. Nadto je dle soudu v souvislosti s pohybem zvěře v přírodě či charakterem území podstatné nikoliv samotné ovlivnění té které složky životního prostředí, ale nakolik a zda vůbec je takové (konkrétní) ovlivnění negativní. To z odůvodnění územního plánu rovněž není zřejmé. Vyjádření stěžovatelky k návrhu nelze z povahy věci považovat za způsobilé nahradit samotné odůvodnění napadeného územního plánu.

[12] V **kasační stížnosti** stěžovatelka brojí proti výrokům I. a III. rozsudku krajského soudu. Dle stěžovatelky kladl krajský soud na odůvodnění územního plánu jako celku nepřiměřené požadavky a nevzal v potaz argumentaci stěžovatelky obsaženou ve vyjádření

pokračování

k návrhu. Stěžovatelka zdůraznila, že koncepce nového územního plánu se výrazně odlišuje oproti dosavadní koncepci. Nový územní plán klade důraz na stabilizaci území v rámci stávajících sídel, na posílení prvků kvality území, na ochranu přírodních hodnot a na zachování zastavitelných ploch pro novou zástavbu ve vazbě na zástavbu dosavadní, nikoliv izolovaně kdekoli na území obce oproti předešlému územnímu plánu. Dle názoru stěžovatelky představuje nový koncepční přístup legitimní základ nového územního plánu, který se opírá o Politiku územního rozvoje a Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje. Vedle toho tvořily podklady též další strategické materiály. Rozsáhla zastavitelná plocha na dotčeném pozemku nemohla být zachována, neboť by představovala nepřirozený výběžek severně od sídla Modlany. Do nového územního plánu byly převzaty jen ty dosavadní zastavitelné plochy, na nichž již byla pravomocně povolena výstavba; to však nebyl případ plochy navrhovatelky.

[13] Krajský soud nevzal v potaz závěry týkající se hodnocení vlivů nového územního plánu na životní prostředí, podle něhož je vliv územního plánu Modlany na zemědělský půdní fond/půdu, na flóru a biologickou rozmanitost i na krajinu, hodnocen jako mírně negativní až významně negativní. Srovnání s jinými pozemky, které provedl krajský soud, není přiléhavé. O zemědělském půdním fondu nelze uvažovat toliko ve světle produkční kvality půdy, ale též jako o určujícím krajinotvorném prvku, kterým přestává být ve chvíli, kdy je plocha v zásadě kompletně pokryta konstrukcemi s fotovoltaickými panely. Ochrana zemědělského půdního fondu vyplývá přímo ze zákona, proto není třeba, aby tato povinnost byla dále odůvodňována. Stěžovatelce nelze vytýkat, že v rámci nového územního plánu odstranila nedostatek dosavadního územního plánu (tj. ochranu zemědělského půdního fondu), aniž by to zvlášť požadovaly dotčené orgány.

[14] Existence stavebního povolení pro konkrétní elektrárnu je dle stěžovatelky stěžejním limitem v území, který bylo nutné do nového územního plánu zapracovat. Plocha Z41 VF má rozlohu jen 30 ha a nachází se v sousedství stávající průmyslové zóny Kupka III.; jedná se tedy o vhodnější lokalitu pro umístění fotovoltaické elektrárny.

[15] Na rozdíl od krajského soudu je stěžovatelka přesvědčena, že byl naplněn důvod pro změnu funkčního využití plochy, neboť omezení rozsahu zastavění volné krajiny přispívá k ozdravení volné krajiny ve smyslu Zásad územního rozvoje. Krajský soud se přitom nevypořádal s argumentací, že v průběhu času došlo k posunu stran přístupu k regulaci území. Ve vztahu k pozemku navrhovatelky nebyla vydána žádná územní či stavební rozhodnutí. Legitimní očekávání navrhovatelky proto nemohlo dosahovat vysoké intenzity.

[16] K výroku o náhradě nákladů řízení stěžovatelka uvedla, že je na navrhovatelce, v jakém rozsahu požaduje zrušení napadeného územního plánu. Pokud se návrh týkal kompletní regulace, nelze výsledek řízení před krajským soudem považovat za plný úspěch navrhovatelky a přiznat jí náhradu nákladů řízení v plné výši. Dále stěžovatelka namítla, že podání navrhovatelky ze dne 26. 10. 2023 nepřineslo žádné nové informace, za tento úkon právní služby jí neměla být náhrada nákladů řízení přiznána.

[17] **Navrhovatelka** se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[18] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení

napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je **částečně** důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti územního plánu. V této souvislosti podotýká, že Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze 13. 8. 2024, č. j. 10 As 209/2023-42, přezkoumával územní plán obce Modlany, přičemž potvrdil závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem uvedené v rozsudku ze dne 23. 5. 2023, č. j. 40 A 2/2023-77, který zrušil část územního plánu pro jeho nepřezkoumatelnost; krajský soud především vytkl odpůrkyni (stěžovatelce), že nedostatečně odůvodnila změnu funkčního využití pozemků navrhovatele, patřičně nereagovala na uplatněné námitky navrhovatele v průběhu pořizování a schvalování územního plánu, nezohlednila zásah do vlastnického práva navrhovatele a rovněž se nezabývala principem proporcionality. Nyní posuzovaná věc se do určité míry podobá případu, který řešil desátý senát ve zmíněném rozsudku, neboť i nyní je předmětem řízení otázka, zda je odůvodnění námitek uplatněných předchůdcem navrhovatelky dostatečné. I nyní Nejvyšší správní soud dospěl k témuž závěru jako desátý senát, tedy že územní plán je v navrhovatelkou napadené části nepřezkoumatelný.

[22] Obecně platí, 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 zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[23] V procesu územního plánování dochází k vážení řady soukromých i veřejných zájmů a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Ačkoliv územní plán může nepřímou zasahovat do vlastnického práva stěžovatele (navrhovatelky), vlastnické právo k věcem (pozemkům) není neomezené. Existuje totiž zájem společnosti na tom, aby stát reguloval, jak budou vlastníci s pozemky nakládat (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Při pořizování územního plánu musí obec vždy vyvažovat zájmy vlastníků dotčených pozemků a dalších zainteresovaných subjektů s veřejným zájmem na harmonickém využití území (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 7. 10. 2011 č. j. 6 Ao 5/2011-43). Vlastníci proto nemají nárok na to, aby jejich pozemky

pokračování

byly vždy zařazeny do plochy funkčního využití pozemků podle jejich konkrétních představ (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, nebo ze dne 29. 4. 2008 č. j. 4 AOs 2/2008-42). Povinností pořizovatele územního plánu je však případnou změnu funkčního využití pozemku řádně odůvodnit a své odůvodnění opřít o relevantní podklady, jimiž jsou například územně plánovací podklady dle § 25 a § 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

[24] Pokud je územním plánem nebo jeho změnou změněno funkční využití pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití pozemků (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, a ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63). Nejvyšší správní soud k tomu již dříve upřesnil, že zásahy do těchto práv musí být ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, musí být co nejvíce šetrné a nezbytné, vést rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Při vytváření územního plánu jsou proto správní orgány povinny řídit se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 AOs 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[25] Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu [§ 53 odst. 1 stavebního zákona, § 172 odst. 5 správního řádu]. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29).

[26] Z rozhodnutí o námitkách musí být patrné, proč obec považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené. Zároveň lze na odůvodnění rozhodnutí o námitkách v zásadě vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci (s přihlédnutím k tomu, že odpověď na námitky může být i v jiné části územního plánu, neboť se jedná o rozsáhlý a komplexní dokument; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 AOs 2/2011-17).

[27] Nejvyšší správní soud, vedený shora nastíněnými judikatorními východisky, přezkoumal rozsudek krajského soudu, jakož i územní plán z hlediska a v rozsahu námitek uplatněných v kasační stížnosti, přičemž se zaměřil na rozhodnutí o námitkách předchůdce navrhovatelky, neboť tato část odůvodnění územního plánu hraje klíčovou roli při posuzování jeho přezkoumatelnosti.

[28] Předchůdce navrhovatelky v námitce ze dne 8. 6. 2022 (dále jen „námitka“) podané proti návrhu územního plánu ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu uvedl rozsáhlou argumentaci, v níž vyjádřil nesouhlas se změnou dosavadního funkčního využití dotčeného pozemku; představil zamýšlený projekt na výstavbu fotovoltaické elektrárny, o němž vedl

společné územní a stavební řízení před příslušným stavební úřadem; toto řízení však bylo v důsledku přijetí opatření obecné povahy o uzávěře přerušeno. Předchůdce navrhovatelky zdůraznil, že respektuje záměr obce Modlany regulovat výstavbu v krajině, ani nepožadoval, aby využití dotčeného pozemku zůstalo stejné jako v předchozím územním plánu (podle předchozího územního plánu byla dotčená plocha vymezená jako rozvojová plocha pro lehkou nerušící výrobu, sklady, jako přípustné bylo stanoveno umístění zařízení pro výrobu elektrické energie – pozn. NSS). Předchůdce navrhovatelky se domáhal pouze toho, aby zůstala zachována možnost využití pozemku pro fotovoltaickou elektrárnu. V této souvislosti popsal záměr na výstavbu elektrárny a vyzdvihl ta opatření, jež by v případě realizace záměru zajistila minimalizaci zásahu do krajiny. Předchůdce navrhovatelky rovněž zdůraznil, že dotčený pozemek se nachází ve třídě ochrany půdního fondu IV., jedná se o málo produkční půdu, která by navíc umístěním nosných konstrukcí fotovoltaické elektrárny nebyla prakticky dotčena. Ke změně funkčního využití pozemku nebyl dán dle názoru předchůdce navrhovatelky legitimní důvod a tato změna nerespektuje podmínku minimalizace zásahu, resp. přiměřenosti.

[29] Stěžovatelka v reakci na námitky předchůdce navrhovatelky odkázala na zadání územního plánu schváleného zastupitelstvem obce a na priority stanovené územním plánem, jimiž je podpora a rozvoj lokálních ekonomických aktivit v obytném území a vyloučení výrazného plošného rozvoje výrobních aktivit na území obce. Vymezení plochy neodpovídalo koncepci rozvoje území, k němuž patří omezení výstavby v otevřené krajině bez návaznosti na existující stavby. Dále stěžovatelka uvedla, že předchůdce navrhovatelky měl dostatečný čas činit kroky vedoucí k realizaci svého stavebního záměru. Stěžovatelka uvedla, že při přijímání změny č. 1 územního plánu z roku 2009 došlo k porušení zákona, neboť rozšíření zastavitelnosti plochy nebylo posuzováno ze strany orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Dotčený pozemek se navíc nachází v sousedství lokálního biocentra LBC 1 Mokřad Kateřina, který je nutno chránit i před výstavbou fotovoltaické elektrárny; pro tyto účely byla navíc vyčleněna vhodnější lokalita - plocha Z41 VF.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že takto pojaté odůvodnění rozhodnutí o námitce nesplňuje požadavky, které na odůvodnění klade výše zmíněná judikatura Nejvyššího správního soudu. Předně je třeba říci, že fakticky chybí reakce na uplatněnou argumentaci předchůdce navrhovatelky. Ta vznesla řadu věcných námitek a podrobně vylíčila možnosti využití dotčeného pozemku při zachování jeho funkčního využití pro fotovoltaickou elektrárnu. Odpověď stěžovatelky však neodpovídala kvalitě uplatněné námitky a za dostatečné odůvodnění nelze považovat strohé konstatování stran ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany lokálního biocentra Mokřad Kateřina.

[31] Stěžovatelka dostatečně nevysvětlila, proč se nyní rozhodla chránit půdu s podprůměrnou produkční hodnotou (třída ochrany IV.), ačkoliv předchůdce navrhovatelky konstatoval, že by případným vybudováním fotovoltaické elektrárny do půdy nebylo ve větší míře zasaženo; současně předchůdce navrhovatelky předestřel opatření, díky nimž by rovněž byl minimalizován zásah do kvality života pro okolní faunu i floru. Tyto skutečnosti však stěžovatelka vůbec nevzala v potaz.

[32] Snaha stěžovatelky chránit lokální biocentrum Mokřad Kateřina, které je součástí soustavy chráněných území NATURA 2000, je zcela legitimní. Nejvyšší správní soud po prostudování územního plánu zjistil, že biocentrum Mokřad Kateřina je součástí EVL a VKP,

pokračování

a vyskytují se zde chráněné druhy obojživelníků, jakož i významné krajinné prvky (viz str. 99 až 101 odůvodnění územního plánu). Mokřad Kateřina se nachází v bezprostřední blízkosti pozemku navrhovatelky. Předchůdce navrhovatelky si existence této významné lokality byl vědom a ve své námitce navrhl řešení vedoucí k minimalizaci zásahu do této přírodní památky a její ochrany. Stěžovatelka však opět na tyto námitky nereagovala.

[33] Podstatou námitky předchůdce navrhovatelky bylo umožnit využití dotčeného pozemku pro fotovoltaickou elektrárnu; předchůdce navrhovatelky namítal nepřiměřenost zásahu do jeho vlastnického práva a nerespektování podmínky minimalizace zásahu. Navrhoval takové využití pozemku, které by bylo co nejvíce v souladu s ochranou přírody a zachováním krajinného rázu. Stěžovatelka se však otázkou proporcionality ve svém odůvodnění rovněž vůbec nezabývala.

[34] Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že předchůdce navrhovatelky v rámci pořizování územního plánu uplatnil připomínku ze dne 1. 3. 2021 v rámci společného jednání proti návrhu územního plánu dle § 50 dost. 3 stavebního zákona. Tato připomínka se z hlediska použité argumentace lišila od námitky ze dne 8. 6. 2022, avšak stěžovatelka se s ní vypořádala zcela stejně. Dále je nutné poznamenat, že zčásti stejnou argumentaci stran důvodů pro přijetí odlišného řešení využití pozemků [tj. odkaz na zadání územního plánu schváleného zastupitelstvem, na priority stanovené v kapitole 2.2, čl. 3 písm. d) a e) odůvodnění územního plánu, na něž odkazovala rovněž při rozhodování o námitce předchůdce navrhovatelky; dostatečný časový prostor pro využití pozemku (realizaci záměru), odkaz na Zásady územního rozvoje] stěžovatelka uvedla též v případě rozhodnutí o námitce společnosti Sky Solar Development ze dne 15. 6. 2022 (str. 239 až 241 odůvodnění územního plánu), přestože se jednalo o jiné pozemky a o jiné požadavky na využití jejich vlastníků. I tyto skutečnosti svědčí o tom, že rozhodnutí stěžovatelky o námitkách předchůdce navrhovatelky nebylo dostatečně individualizované.

[35] Dále Nejvyšší správní soud hodnotil územní plán z celkového hlediska, neboť, jak bylo výše zmíněno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17), územní plán je komplexní dokument a odpověď na námitky může vyplývat z jiné části územního plánu. Krajský soud v bodě 26. citoval relevantní pasáže z odůvodnění územního plánu týkající se funkčního využití ploch NZ (plocha zemědělská) a NP (plocha přírodní); dále v bodě 27. citoval další relevantní části odůvodnění územního plánu. Přestože je z těchto částí zřetelný zájem stěžovatelky na ochraně přírody a eliminaci vymezení zastavitelných ploch ve volné krajině bez návaznosti na stávající zástavbu, nelze v nich (ani v kombinaci s rozhodnutím o námitce předchůdce navrhovatelky) seznat důvody vedoucí ke změně funkčního využití pozemku (v podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na bod 27. napadeného rozsudku).

[36] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry učiněné v rozsudku ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49: „V *nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu (resp. v daném případě zásad územního rozvoje, nicméně toto odlišení shodně platí i pro územní plán) jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a z toho plynoucí rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl že vlastní odůvodnění územního plánu odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou*

formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu v průběhu pořizování územního plánu k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Naproti tomu odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou per se, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.“ S ohledem na výše uvedené nelze dospět k jinému závěru, než že stěžovatelka v rozhodnutí o námitce předchůdce navrhovatelky dostatečně nereagovala na jeho argumentaci, a proto se Nejvyšší správní soud ztotožňuje závěrem krajského soudu, že územní plán je v rozsahu napadeném návrhem na zrušení nepřezkoumatelný, ačkoliv má jisté výhrady k posouzení některých skutečností krajským soudem (viz dále).

[37] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že územní plán stojí na odlišné koncepci oproti předchozímu územnímu plánu. K tomu lze uvést, že dojde-li ke změně koncepce a nově přijímaný územní plán se dostane do nesouladu s předchozí územně plánovací dokumentací, nemůže v tom být bez dalšího spatřována nezákonnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36). Nicméně stěžovatelka v reakci na námitku předchůdce navrhovatelky nekonkretizovala, v čem se koncepce oproti předchozímu územnímu plánu změnila; strohé konstatování, že jedním z koncepčních aspektů nového územního plánu je omezení výstavby v otevřené krajině bez návaznosti na existující stavby, není dostačující. Z územního plánu lze dovodit, že nový územní plán preferuje, aby zastavitelné plochy navazovaly na již zastavěné území, na druhou stranu však v podkapitole 12.1.10 stanoví, že z tohoto pravidla existují výjimky mimo jiné právě pro plochy vyčleněné pro umístění fotovoltaické elektrárny. Nutno připomenout, že předchůdce navrhovatelky, potažmo navrhovatelka, požadovali ponechání vymezení dotčeného pozemku toliko jako plochu pro umístění fotovoltaické elektrárny, nikoliv ponechání funkčního využití v nezměněné podobě (tedy pro výrobní či skladovací areály, jak to umožňoval předchozí územní plán).

[38] Jde-li o tvrzenou ochranu zemědělského půdního fondu, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nelze navrhovatelce přičítat k tíži skutečnost, že při přijímání předchozího územního plánu došlo k porušení zákona. Toto tvrzení je irelevantní zejména z toho důvodu, že (jak správně poznamenal krajský soud) to byla právě stěžovatelka, která přijímala předchozí územní plán, a proto odpovídala též za jeho zákonnost. Stěžovatelce jistě nelze bránit v tom, aby napravila svá předchozí pochybení v novém územním plánu, avšak důsledky vlastního pochybení nemůže použít jako argument proti vlastnímu dotčenému pozemku. Tvrzení stěžovatelky, že nevyužití zemědělského půdního fondu není dáno pouze ochranou z hlediska produkční kvality půdy, ale též se jedná o určující krajinnotvorný prvek, se poprvé objevilo až v řízení před krajským soudem. Přitom předchůdce navrhovatelky v námitce podrobně vyličil, že umístěním fotovoltaické

pokračování

elektrárny nedojde k významné vizuální změně charakteru krajiny; na to však stěžovatelka v rozhodnutí o námitce nikterak nereagovala. Nedostatečné odůvodnění územního plánu nelze „dohánět“ v soudním řízení. Vlastník pozemku má právo seznat důvody změny funkčního využití jeho pozemku již z odůvodnění územního plánu.

[39] Nejvyšší správní soud podotýká, že ani odkaz učiněný v kasační stížnosti na zákonnou ochranu zemědělského půdního fondu není dostačující. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nezakazuje využití zemědělské půdy i k jinému než zemědělskému účelu, případně umožňuje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Zákon přitom upřednostňuje ochranu půdy s vyšší kvalitou půdy dle třídní ochrany [§ 4 odst. 1 písm. c) *a contrario*, odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu]. Tímto směrem se vyvíjela argumentace předchůdce navrhovatelky, který v námitce upozorňoval na to, že dotčená plocha se z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nachází ve IV. třídě ochrany s málo produkční půdou. Stěžovatelka na tuto námitku opět adekvátně nereagovala.

[40] Pokud jde o plochy Z02, Z04, Z05 a Z07, lze přisvědčit stěžovateli, že tyto jsou z hlediska výměry a umístění (jakož i způsobu nového využití, neboť je nový územní plán vymezuje jako plochy smíšené obytné – venkovské) odlišné od pozemku ve vlastnictví stěžovatelky. Ze strany krajského soudu se však jednalo toliko o podpůrný argument, jímž bylo demonstrováno, že obecný odkaz stěžovatelky na zájem na ochraně nezastavěného území a nezastavitelných ploch pozemků, jakožto jednoho z cílů územního plánování, nemůže ve světle záborů jiných zemědělských ploch obstát.

[41] Stěžovatelka v odůvodnění rozhodnutí o námitce uvedla, že pro umístění fotovoltaické elektrárny byla vymezena plocha Z41 (VF – výroba a skladování – fotovoltaická elektrárna), a to především proto, že k této ploše již bylo vydáno stavební povolení ze dne 14. 10. 2009, č. j. MgMT/148302/2009, pro umístění záměru fotovoltaické elektrárny. Podle krajského soudu však tato skutečnost není důvodem pro zásadně rozdílný přístup k pozemku navrhovatelky oproti ploše Z41, neboť vhodnost funkčního vymezení plochy nemůže být založena, respektive odůvodněna, toliko existencí pravomocného stavebního povolení. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že úvaha krajského soudu není správná. V rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„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 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí.“* Stěžovatelka proto musela stavební povolení vydané k ploše Z41 při pořizování územního plánu zohlednit. Navrhovatelka (respektive její předchůdce) se však nacházela ve zcela jiném postavení. Ve vztahu k dotčenému pozemku ke dni vydání územního plánu nebylo vydáno žádné územní či stavební rozhodnutí; ve věci bylo vedeno společné územní a stavební řízení, které však bylo přerušeno z důvodu vydání opatření obecné povahy o stavební uzávěře. Tyto

skutečnosti jsou pro posouzení věci relevantní a mohou v kombinaci s jinými skutečnostmi odůvodnit rozdílný přístup při určování funkčního využití plochy Z41 oproti dotčenému pozemku v územním plánu.

[42] Obecný odkaz stěžovatelky na Politiku územního rozvoje, Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje a další strategické materiály (Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+, Strategii rozvoje Ústeckého kraje do roku 2027 a Strategický rámec hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Karlovarského a Moravskoslezského kraje) nemůže nahradit odůvodnění rozhodnutí pořizovatele územního plánu o námitce dotčeného vlastníka ve smyslu § 172 odst. 5 stavebního zákona. Z ustálené judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2011, č. j. 2 Ao 2/2011-159), jakož i z § 54 odst. 2 stavebního zákona plyne, že územní plánování probíhá v několika hierarchických úrovních, přičemž úroveň nižší (zde územní plán obce) musí být v souladu s úrovní vyšší (zde Politika územního rozvoje či Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje). V rozhodnutí o námitce se stěžovatelka opírala o obecné závěry plynoucí z Politiky územního rozvoje a v kasační stížnosti poukázala na Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje; z těchto *fragmentů* však neplyne nic ohledně (ne)možnosti využití dotčeného pozemku pro účely umístění fotovoltaické elektrárny. Žádný konkrétní závěr ve vztahu k námitce předchůdce navrhovatelky stěžovatelka neučinila ani na základě zmíněných strategických materiálů (ostatně v rozhodnutí o námitce je ani neuvedla). Jinými slovy, Nejvyšší správní soud nepopírá, že zmíněné dokumenty tvoří legitimní základ nového územního plánu, avšak ze strany stěžovatelky již zůstalo utajeno, v čem je obsah těchto dokumentů relevantní pro posouzení námítky předchůdce navrhovatelky.

[43] Podle ustálené judikatury není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. např. bod 24. nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08). Stěžovatelka namítá, že krajský soud nepřihlédl k hodnocení vlivů nového územního plánu na životní prostředí, podle něhož je vliv územního plánu Modlany na zemědělský půdní fond, půdu, na flóru, faunu a biologickou rozmanitost i na krajinu hodnocen jako mírně negativní až významně negativní. Z napadeného rozsudku je zřejmé, z jakých důvodů krajský soud shledal odůvodnění rozhodnutí o námitce nedostatečné, přičemž zdůraznil, že stěžovatelka nemůže tyto nedostatky zhojit až ve vyjádření k podanému návrhu. S tímto zdejší soud souhlasí. Skutečnost, že zmíněný závěr stran negativního dopadu územního plánu na zemědělský půdní fond a další složky obsahuje územní plán na str. 191, na posouzení věci nic nemění; tento závěr je v dotčené části územního plánu stanoven obecně a nic nevypovídá o dopadu případného ponechání využití dotčeného pozemku pro účely umístění fotovoltaické elektrárny. Z územního plánu nevyplývá, že by dotčený pozemek byl předmětem posuzování orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom judikatury Ústavního soudu, podle níž nemohou být požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami přehnané [nález sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291)]. V posuzované věci se však o tento případ nejedná, neboť stěžovatelka rezignovala na posouzení konkrétních námitek řádně uplatněných předchůdcem navrhovatelky; odůvodnění rozhodnutí o námitce zůstalo toliko v obecné rovině bez zhodnocení individuálních okolností dané věci. Opačný přístup

pokračování

by vedl k vyprázdnění práva dotčených vlastníků uplatňovat proti návrhu územního plánu odůvodněné námitky, čemuž odpovídá povinnost příslušného správního orgánu o těchto námitkách rozhodnout a své rozhodnutí řádně odůvodnit (§ 172 odst. 5 správního řádu). Argumentace stěžovatelky se v průběhu soudního řízení značně vyvíjela, avšak v mnoha případech neměla předobraz v textové části územního plánu, respektive v odůvodnění rozhodnutí o námitce. Takový přístup však není možný, neboť (jak bylo již jednou konstatováno), vlastník pozemku má právo seznat důvody pro změnu funkčního využití pozemku již z odůvodnění územního plánu.

[45] Na věci nemění nic ani skutečnost, že navrhovatelka odkoupila pozemek v době, kdy byl nový územní plán již vydán. Nejvyšší správní soud se k problematice procesního nástupnictví vyjádřil například v rozsudku ze dne 24. 6. 2024, č. j. 6 As 336/2023-46: *„Nástupnictví v tomto smyslu judikatura v rámci přezkumu opatření obecné povahy připouští, a to jak ve prospěch, tak v neprospěch nového vlastníka nemovité věci na území dotčeném příslušnou regulací. Nový vlastník totiž nabytím vlastnického práva vstupuje do práv a povinností vlastníka původního, a to včetně těch, jež se váží ke změně územního plánu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2014 č. j. 7 As 186/2014-49, ve věci Změny územního plánu obce Sibřina a 18. ledna 2017 č. j. 6 As 237/2016-33, ve věci územního plánu města Česká Lípa). Jinými slovy, byl-li předchozí vlastník (právní předchůdce) aktivní a uplatnil námitky vůči navrhovanému řešení, může další vlastník v pořadí (právní nástupce) úspěšně namítat nepřiměřenost regulace také před správními soudy. Nebyl-li právní předchůdce aktivní, vstupuje nový vlastník do jeho práv a povinností včetně toho, že jsou jeho možnosti domáhat se soudního přezkumu opatření obecné povahy omezené.“*

[46] Nejvyšší správní soud se sice plně neztotožnil s odůvodněním rozsudku krajského soudu, to však nic nemění na správnosti jeho závěru. Stěžovatelka rezignovala na patřičné odůvodnění územního plánu, především jí lze vytknout, že dostatečně nereagovala na námitku předchůdce navrhovatelky a v ní obsaženou argumentaci. Dále se vůbec nezabývala otázkou proporcionality přijatého řešení. Jejím úkolem proto bude znovu posoudit námitku předchůdce navrhovatelky a přezkoumatelným způsobem o ní rozhodnout.

[47] Další námitka stěžovatelky míří proti výroku III. rozsudku krajského soudu týkajícího se náhrady nákladů řízení. Taková námitka je přípustná, jelikož stěžovatelkou byl napaden nejen výrok o nákladech řízení, ale i výrok ve věci samé. Stěžovatelka primárně namítá, že navrhovatelka s ohledem na výrok II. napadeného rozsudku nebyla ve věci plně úspěšná, a proto jí nenáleží plná náhrada nákladů řízení ve smyslu § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Zároveň namítá, že za úkon právní služby nelze považovat vyjádření navrhovatelky ze dne 26. 10. 2023, neboť k věci samé nepřineslo žádné nové informace.

[48] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *„nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“*

[49] Krajský soud výrokem II. ve zbytku zamítl návrh navrhovatelky na zrušení územního plánu. Důvody tohoto výroku soud rozvedl v bodě 50. odůvodnění napadeného rozsudku; z něj vyplývá, že navrhovatelka se petitum domáhala zrušení části územního plánu v rozsahu pozemku č. 211/1 jako celku, avšak svoji argumentaci zúžila toliko na

samostatnou otázku týkající se změny funkčního využití dotčeného pozemku, tj. jeho zařazení do ploch zemědělských (NZ) a přírodních (NP). Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že výrok II. rozsudku krajského soudu kasační stížností napaden nebyl.

[50] Výrok III. napadeného rozsudku je odůvodněn v bodě 51.; krajský soud přiznal navrhovatelce plnou náhradu nákladů řízení, neboť měla ve věci úspěch. S ohledem na výrok II. napadeného rozsudku však nelze tomuto závěru přisvědčit. Pokud byl návrh na zrušení územního plánu z části shledán nedůvodný, respektive úspěch navrhovatelky ve věci byl jen částečný, pak je nutné při rozhodování o náhradě nákladů řízení vycházet z věty druhé § 60 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud proto měl určit poměr úspěchu obou účastníků a od úspěchu účastníka odečíst jeho neúspěch (tj. míru úspěchu druhé strany) a podle toho rozhodnout o náhradě nákladů řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2020, č. j. 10 As 214/2019-64, dále např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2024, č. j. 11 Af 49/2021-67). Krajský soud pochybil, postupoval-li dle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s.

[51] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud konstatuje, že nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že replika navrhovatelky k vyjádření stěžovatelky k návrhu na zrušení územního plánu ve věci nepřinesla nic nového, a proto ji nelze považovat za úkon právní služby pro účely náhrady nákladů řízení. Replika totiž nebyla pouhým zopakováním již jednou uvedeného, navrhovatelka v ní reagovala na argumentaci stěžovatelky, která se v čase od přijetí územního plánu nezanedbatelně vyvíjela. Jedná se proto o úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném v době rozhodování krajského soudu (dále jen „advokátní tarif“), představující důvodně vynaložený náklad ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s.

[52] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud zrušil výrok III. rozsudku krajského soudu a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení (výrok I. tohoto rozsudku). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[53] Pokud Nejvyšší správní soud shledá důvodnou kasační stížnost stěžovatelky proti výroku o náhradě nákladů řízení, a naopak kasační stížnost proti výroku ve věci samé shledá nedůvodnou, rozhoduje o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, na který navázal zdejší soud např. v usnesení ze dne 15. 5. 2014, č. j. 7 As 38/2014-42).

[54] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Předmětem řízení o kasační stížnosti bylo jednak posouzení věci samé (otázka nepřezkoumatelnosti územního plánu), jednak posouzení zákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení před krajským soudem. Rozsudek Nejvyššího správního soudu tak pro oba účastníky řízení představuje částečný úspěch. Navrhovatelka uspěla v části týkající se věci samé, stěžovatelka v části týkající se náhrady nákladů řízení před krajským soudem. Při poměrování úspěchů obou účastníků dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že navrhovatelka byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná ve větší části. Tento závěr vychází primárně ze skutečnosti, že předmětem řízení o kasační stížnosti byl v první řadě výrok

pokračování

napadeného rozsudku krajského soudu ve věci samé. Tento tvořil podstatu sporu, a tento výrok byl potvrzen ze strany Nejvyššího správního soudu. Možnost přezkumu výroku o náhradě nákladů řízení byla přímo odvozena od napadení meritorního výroku, a v dané věci pro poměrování úspěchu plnil zjevně okrajovou roli.

[55] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelka by měla s ohledem na částečný úspěch řízení o kasační stížnosti, který převyšuje úspěch stěžovatelky, právo na náhradu poměrné části nákladů řízení vůči stěžovateli. Přesné určení poměrného úspěchu navrhovatelky je zde však nadbytečné, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné opodstatněné náklady nevznikly (ke kasační stížnosti se nevyjádřila, ačkoliv jí k tomu ze strany Nejvyššího správního soudu byl poskytnutý prostor). Nejvyšší správní soud proto výrokem III. rozhodl tak, že náhrada poměrné části nákladů řízení se navrhovatelce nepřiznává.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. ledna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu