



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudkyň JUDr. Martiny Kűchlerové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně/navrhovatelky: **MONTANO VALTR, s.r.o.**, se sídlem Semice 329, Semice, zastoupena advokátem JUDr. Janem Malým, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, a proti **odpůrkyni/osobě zúčastněné na řízení**: obec Ostrá, se sídlem Ostrá 172, Ostrá, zastoupena advokátem Mgr. Davidem Satkem, se sídlem Myslíkova 284/32, Praha 2, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2024, č. j. 51 A 12/2024-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **je p o v i n n a** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Satkeho.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení IV. a V. v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2023, č. j. 158465/2023/KUSK, a o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Ostrá, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 8. 12. 2015, č. 7/12 (dále jen „územní plán obce Ostrá“).

[2] Stěžovatelka požádala Městský úřad Lysá nad Labem o vydání společného povolení ke stavebnímu záměru podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování

a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Stavební záměr měl podle projektové dokumentace zahrnovat přístavbu skleníků pro pěstování květin a zeleniny o celkové ploše 32 907 m² (SO 01) a retenční akumulární nádrž na dešťovou vodu o ploše 3 043 m² (SO 02). Přístavba skleníků byla rozdělena na tři části, přičemž části B a C se nacházely na pozemku parc. č. 849/6 v k. ú. Ostrá (nezastavěné území, plocha zemědělská NZ), retenční nádrž ležela na pozemku parc. č. 1263/1 v k. ú. Ostrá (zastavěné území, plocha výroby a skladování – výroba zemědělská VZ). Stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 6. 2021, č. j. MULNL-OVŽP/46564/2021/Šla, stavební záměr povolil. Odvolání odpůrkyně (v postavení osoby zúčastněné na řízení) žalovaný následně dvakrát zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu povolující stavební záměr potvrdil (závazným stanoviskem nadřízeného orgánu územního plánování byl záměr v obou případech shledán jako přípustný). V obou případech byla rozhodnutí žalovaného zrušena krajským soudem.

[3] Rozhodnutím specifikovaným výše žalovaný ve věci rozhodoval potřetí. Opět si ve věci vyžádal závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu územního plánování, kterým bylo tentokrát změněno závazné stanovisko orgánu územního plánování tak, že záměr není s ohledem na územní plán obce Ostrá přípustný. Stavební záměr dle nadřízeného orgánu územního plánování odporoval územnímu plánu v části nacházející se v ploše NZ, konkrétně regulativu na podmíněně přípustné využití těchto ploch pro „stavby, zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území.“ Nadřízený dotčený orgán dospěl k uzávěru, že stavební záměr nevyhovuje požadavku na „nezbytně nutný“ rozsah. Žalovaný výše specifikovaným rozhodnutím proto změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že se žádost o společné povolení záměru zamítá. I v tomto případě bylo rozhodnutí žalovaného výše uvedeným rozsudkem krajského soudu, konkrétně jeho výrokem I., zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Ve všech případech byla důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného jejich nepřezkoumatelnost (stejně jako nepřezkoumatelnost závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu územního plánování). Nepřezkoumatelnost spočívala v tom, že se žalovaný, respektive nadřízený dotčený orgán územního plánování, nevypořádali s tím, zda je posuzovaná stavba stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. Krajský soud opakovaně zdůrazňoval, že se žalovaný, respektive nadřízený dotčený orgán územního plánování, neřídili jeho závazným právním názorem. Než bylo přistoupeno k posuzování naplnění znaku „nezbytného rozsahu“ záměru (ve smyslu požadavku územního plánu), bylo zapotřebí zkoumat, zda vůbec jde o stavbu určenou pro zemědělství.

[4] Stěžovatelka spojila žalobu proti rozhodnutí žalovaného s návrhem na zrušení územního plánu obce Ostrá, a to v části stanovující podmínky pro využití ploch NZ v rozsahu jejího pozemku parc. č. 849/6. Konkrétně stěžovatelka požadovala zrušení regulativu pro podmíněně přípustné využití těchto ploch ve znění „v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území“.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Krajský soud výrokem I. uvedeného rozsudku zrušil (v pořadí třetí) rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2023, č. j. 158465/2023/KUSK, a věc mu vrátil k dalšímu řízení; současně výrokem II. rozsudku žalovanému uložil povinnost zaplatit stěžovateli ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 21 694,5 Kč, k rukám

pokračování

jejího zástupce; výrokem III. rozsudku krajský soud rozhodl o tom, že osoba zúčastněná na řízení (obec Ostrá) nemá ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného právo na náhradu nákladů řízení. Dalšími výroky krajský soud rozhodl o incidenčním přezkumu územního plánu. Výrokem IV. rozsudku krajský soud zamítl návrh na zrušení části územního plánu obce Ostrá (jak je specifikována výše) a výrokem V. rozsudku stěžovatelce uložil povinnost nahradit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci rozsudku povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, k rukám jejího zástupce.

[6] Nejvyšší správní soud níže vymezuje pouze část rozsudku krajského soudu týkající se incidenčního přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu obce Ostrá, a to v návaznosti na obsah kasační stížnosti a výroky rozsudku krajského soudu, které napadá (výroky IV. a V. rozsudku krajského soudu).

[7] Stěžovatelka se tedy již v řízení před krajským soudem domáhala zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Ostrá v kapitole 6 „*Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu*“; v podkapitole 6.11 pod názvem: „*Plochy zemědělské, NZ – plochy zemědělské*“, konkrétně textu: „*v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území*“.

[8] Celým zněním podkapitola 6.11 vymezovala využití ploch NZ – ploch zemědělských, pro podmíněně přípustné využití ploch NZ bylo možné mj. pro: „*Stavby, zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. V rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území.*“

[9] Stěžovatelka měla za to, že správní orgány či orgány územního plánování nejsou schopny postupovat podle podkapitoly 6.11 územního plánu obce Ostrá, neboť míra neurčitosti právních pojmů „v rozsahu nezbytně nutném“ a „při zachování efektivity“ ve vztahu k využití ploch NZ pro umísťování staveb, zařízení a jiných opatření dle § 18 odst. 5 stavebního zákona dosahuje takové intenzity, že ji nelze ani vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem překlénout. Z toho důvodu bylo stíženo vadou nepřezkoumatelnosti i závazné stanovisko vydané nadřízeným orgánem územního plánování ve věci stěžovatelky (jako podklad rozhodnutí žalovaného).

[10] Krajský soud k tomu uvedl, že ochrana nezastavěného území je jedním z cílů územního plánování, který může obec naplňovat mj. tím, že ve svém územním plánu vyloučí možnost umísťovat v nezastavěném území stavby předvídané ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona. Tím spíše je obec oprávněna – nevyloučí-li tuto možnost zcela – omezit umísťování staveb v nezastavěném území dalšími podmínkami (*argumentum a maiori ad minus*). Opačným výkladem by bylo zasaženo do ústavně garantovaného práva obce na samosprávu ve vztahu k regulaci jejího území. Tohoto oprávnění odpůrkyně v územním plánu využila, když pro umístění staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona na plochách NZ v nezastavěném území (zde tedy na pozemku parc. č. 849/6) nad rámeč

zákonných požadavků stanovila další kumulativní podmínky. V souladu s judikaturou správních soudů je rovněž používání neurčitých právních pojmů v územních plánech.

[11] Krajský soud nesouhlasil se stěžovatelkou, že by stanovení podmínek „nezbytně nutného rozsahu“ záměru a „(ne)zachování efektivity“ při jeho zřízení v zastavěném území bylo zcela neurčité. Jedná se pouze o neurčité právní pojmy, které sice nelze *a priori* zcela přesně právně definovat, nicméně jejich užití v regulativech územního plánu je obecně přípustné. Užití těchto pojmů však samo o sobě nezakládá nesrozumitelnost příslušné části územního plánu či prostor pro libovůli správních orgánů. Dle názoru krajského soudu tak byly doplňující podmínky pro umístění staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona standardní, dostatečně určité a odpovídající požadavku na minimalizaci zásahů do nezastavěného území. Jejich smyslem je minimální umísťování staveb v nezastavěném území a posouzení těchto staveb co do jejich (nezbytně nutného) rozsahu. Krajský soud shrnul, že neobstojí ani tvrzení stěžovatelky, že by míra neurčitosti těchto pojmů dosahovala takové intenzity, že by ji nebylo vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem možné překlenout. Právě k výkladu uvedeného regulativu ve vztahu ke stavebnímu záměru měly správní orgány přistoupit až v řízení o vydání společného povolení (povolovací fáze). Z hlediska zákonnosti však nelze formulaci příslušného regulativu v územním plánu dle názoru krajského soudu nic vytknout.

3. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[12] Kasační stížnost dle svého obsahu směřuje proti výrokům IV. a V. rozsudku krajského soudu, tedy proti zamítnutí návrhu stěžovatelky na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Ostrá (odpůrkyně) a s tím souvisejícího výroku o náhradě nákladů řízení.

[13] Stěžovatelka namítá, že část územního plánu obce Ostrá je nezákonná, neboť textová část podkapitoly 6.11 (textové části územního plánu) je neurčitá. Uvedená podkapitola vymezuje využití ploch NZ – ploch zemědělských. Podmíněně přípustné využití ploch NZ je podle daného regulativu možné mj. pro: „Stavby, zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území.“

[14] Použité neurčité právní pojmy „v rozsahu nezbytně nutném“ a „při zachování efektivity“ nelze ani rámcově obsahově vymezit. Stěžovatelka se proto neztotožňuje se závěry krajského soudu, který v tomto ohledu dospívá k opačnému závěru. Právě s ohledem na tuto neurčitost uvedeného regulativu bylo opakovaně zrušeno rozhodnutí žalovaného (které vycházelo ze závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování), kterým byla 2 x povolena a 1 x zamítnuta žádost stěžovatelky o společné povolení záměru výstavby skleníku a akumulární nádrže na dešťovou vodu.

[15] Dle názoru stěžovatelky neobsahuje posuzovaný regulativ územního plánu obce Ostrá neurčité právní pojmy, jak uvádí krajský soud, ale měřítko pro umísťování staveb v nezastavěném území, které je zcela neurčité a zcela nepředvídatelné. Toto zakládá prostor pro libovůli správních orgánů při umísťování staveb mimo zastavěné území a adresátům

pokračování

znemožňuje alespoň v hrubých rysech rozpoznat (natož vymezit) rozsah nebo charakter nebo veličinu tohoto neurčitého měřítka.

[16] Uvedenou argumentaci stěžovatelky dle jejího názoru potvrzuje i samotný postup odpůrkyně, která pořídila změnu napadeného územního plánu (dle slov stěžovatelky je ukončeno veřejné projednání a opatření obecné povahy je vydáváno). V oné změně územního plánu odpůrkyně upouští od nyní posuzovaného regulativu a přijímá regulativ zcela odlišný, představující vymezení vzdálenosti od hranice zastavěného území obce.

[17] Dílčí kasační námitkou stěžovatelka napadá i vyčíslení náhrady nákladů řízení ve výroku II. rozsudku krajského soudu, tedy ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu s tím, že tyto jsou dle jejího názoru určeny nesprávně.

[18] Odpůrkyně pouze ve stručnosti odkázala na odůvodnění rozsudku krajského soudu, se kterým se plně ztotožnila. Navrhla kasační stížnost zamítnout. Zdůraznila nesmyslnost podaného návrhu na zrušení části územního plánu obce Ostrá, neboť stěžovatelka ani v případě zrušení jeho navrhované části nemůže být se svým stavebním záměrem úspěšná. Ten nesplňuje další podmínky pro jeho umístění v nezastavěném území. Jde ve skutečnosti o výrobní halu a umístění takového záměru není v nezastavěném území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona přípustné (bez ohledu na konkrétní úpravu územního plánu).

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Předmětem nyní posuzované věci je otázka, zda regulativ územního plánu obce Ostrá, který vymezuje podmíněně přípustné využití v nezastavěném území, ploše zemědělské NZ, je dostatečně určitý, srozumitelný a tudíž zákonný. Onen regulativ na podmíněně přípustné využití plochy NZ umožňuje do této plochy umístit: „*Stavby, zařízení a jiná opatření uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona v rozsahu nezbytně nutném, pokud je při zachování efektivity nelze zřídit v rámci zastavěného území a nenaruší-li významným způsobem zvláště chráněná území.*“

[22] Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona platí: „V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území

umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že územní plán je základní koncepční dokument obce pro směřování jejího územního rozvoje a jejího uspořádání. Územní plán mj. vymezuje zastavěné území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Dále vymezuje jednotlivé plochy a stanoví podmínky pro jejich využití (§ 18 odst. 4 ve spojení s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona), v nichž zpravidla určí převažující účel jejich využití (hlavní využití), přípustného využití a nepřípustného využití včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona [srov. přílohu č. 7 část I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti].

[24] Za tímto účelem může územní plán používat neurčité právní pojmy, jako je např. *veřejný zájem* či *drobné podnikání* (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, a ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. 16, či ze dne 26. 4. 2024, č. j. 10 As 223/2023-72). Regulativy obsažené v územním plánu však nesmí upravovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí (§ 43 odst. 3 stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., tedy ve znění účinném v době vydání napadeného územního plánu, srov. rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS).

[25] Z § 18 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že aby záměry uvedené v tomto ustanovení nebylo možné v nezastavěném území umísťovat, musí je územně plánovací dokumentace vyloučit výslovně. Regulace v územním plánu přitom může být přísnější než obecně povolený režim v § 18 odst. 5 stavebního zákona (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, bod 24). K obdobnému závěru ostatně správně dospěl i krajský soud v bodě 36 přezkoumávaného rozsudku.

[26] Tohoto oprávnění odpůrkyně v územním plánu využila, když pro umístění staveb vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona na plochách NZ v nezastavěném území (zde tedy na pozemku parc. č. 849/6) nad rámec zákonných požadavků stanovila následující kumulativní podmínky:

- záměr bude zřízen v rozsahu nezbytně nutném,
- nelze jej při zachování efektivity zřídit v rámci zastavěného území,
- a významným způsobem nenaruší zvláště chráněná území.

[27] Nejvyšší správní soud nemá za to, že by stanovené podmínky byly nesrozumitelné. Při posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je tedy třeba vycházet ze skladby funkčních ploch a z cílů a úkolů územního plánování. Ochrana nezastavěného území je přitom veřejným zájmem a jedním z cílů územního plánování podle § 18 odst. 4 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36). Dle § 18 odst. 5 stavebního zákona je v územně plánovací dokumentaci z důvodu veřejného zájmu umísťování staveb v nezastavěném území výslovně vyloučit.

pokračování

[28] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 4 As 234/2017-38, plyne, že umísťování záměrů uvedených v § 18 odst. 5 stavebního zákona bez toho, aby byly posouzeny a prověřeny v procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, představuje určitou výjimku z jinak přísných předpisů chránících nezastavěné území před zastavěním. Stavební úřad je povinen při rozhodování o umístění takových záměrů postupovat obzvláště obezřetně a při své úvaze o přípustnosti záměru zohlednit ochranu nezastavěného území a přírodních hodnot, jakož i další cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona). S ohledem na výjimečný charakter umísťování záměrů v nezastavěném území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona bez jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci je třeba též trvat na tom, aby stavební úřad zvážil, zda umísťovaný záměr je potřebný mj. i z hlediska zájmů sledovaných stavebním zákonem. Zde je tedy nutno vyhodnotit, zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převáží nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území, popř. zda není možné záměr realizovat jiným způsobem, který by byl k nezastavěnému území a hodnotám území uvedeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona šetrnější (požadavek minimalizace zásahů do nezastavěného území).

[29] V souladu s výše uvedenými požadavky je dle názoru Nejvyššího správního soudu koncipován i nyní posuzovaný regulativ, respektive jeho podmínky, které jsou dle názoru stěžovatelky neurčité. Doplnující podmínky pro umístění staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona jsou určité a odpovídající požadavku na minimalizaci zásahů do nezastavěného území (jak je popsán výše). Jejich smyslem je zjevně snaha o eliminaci záměrů, které by svými dispozicemi bezúčelně zabíraly nezastavěné území (kritérium „nezbytně nutného rozsahu“) a které by bylo možné za srovnatelných podmínek umístit jinde v zastavěném území (kritérium „zachování efektivity“).

[30] Krajský soud v této souvislosti správně poznamenal, že sama stěžovatelka ostatně významu těchto podmínek jistě rozumí, neboť v průběhu správního řízení namítala, že tato kritéria je třeba vykládat ve vzájemné souvislosti s tím, že stavební záměr není vzhledem k prostorovým limitům (ochranné pásmo vedení vysokého napětí) a kapacitě stávajícího hlavního skleníku navrhován na celém pozemku parc. č. 849/6, ale pouze na jeho části (str. 7 vyjádření ze dne 22. 11. 2023). Neobstojí tudíž ani související tvrzení stěžovatelky, že by míra neurčitosti těchto pojmů dosahovala takové intenzity, že by ji nebylo vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem možné překlénout.

[31] Nicméně je pravdou, že užití specifikovaných pojmů klade na správní orgány zvýšené nároky v realizační fázi územního plánování, např. při rozhodování o společném povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, odst. 16). Teprve v této fázi je úkolem správních orgánů vyložit tyto pojmy ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému záměru s přihlédnutím k jejich obecnému jazykovému významu, kontextu užití a účelu úpravy, v níž se objevují (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS). Užití těchto pojmů však samo o sobě nezakládá nesrozumitelnost příslušné části územního plánu či prostor pro libovůli správních orgánů.

[32] Skutečnost, že došlo k opakovanému zrušení rozhodnutí žalovaného (s ohledem na obsah závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování) nesouvisí s formulací regulativu v územním plánu obce Ostrá. Žalovaný opakovaně nepostupoval v souladu se

závazným právním názorem krajského soudu, když se dostatečně nezabýval tím, zda záměr stěžovatelky je stavbou pro zemědělství ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona s ohledem na obsah projektové dokumentace a popis stavby. Až po vyhodnocení této otázky je možné, jak opakovaně uvedl krajský soud, zabývat se tím, zda jsou zároveň splněny podmínky regulativu pro podmíněně přípustné využití nezastavěného území - plochy zemědělské NZ.

[33] Kasační stížnost směřující do výroků IV. a V. rozsudku krajského soudu, tedy do výroku, kterým byl zamítnut návrh na zrušení části územního plánu obce Ostrá a na něj navazujícího výroku V. o náhradě nákladů řízení ve vztahu k incidenčnímu přezkumu územního plánu, je tak s ohledem na výše uvedené nedůvodná.

[34] Stěžovatelka dílčí kasační námitkou brojila rovněž proti výpočtu náhrady nákladů mezi ní a žalovaným v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (v jehož rámci byl podán i návrh na tzv. incidenční přezkum části územního plánu obce Ostrá). O náhradě nákladů řízení ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného krajský soud rozhodl ve výroku II. svého rozsudku. Uvedený výrok je však závislý na výroku I. rozsudku krajského soudu, kterým tento meritorně rozhodl o žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Námitka směřující do výpočtu náhrady nákladů řízení ve vztahu k předmětu řízení (žaloba proti rozhodnutí žalovaného), kde byla stěžovatelka úspěšná, je tak dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

5. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla úspěšná, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náleží. Obecně sice platí, že povinnost správního úřadu hájit jím vydaný akt u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován; nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce, neboť celý proces pořízení územního plánu je administrován v rámci přenesené působnosti – tedy jako výkon státní správy. V tomto případě je ovšem pasivně legitimovanou velmi malá obec Ostrá, jejíž schopnosti kvalifikovaně hájit územní plán před soudem jsou nutně omezené. S přihlédnutím k této skutečnosti vzal proto Nejvyšší správní soud jako důvodně vynaložené náklady související s tím, že odpůrkyně udělila k zastupování před soudem plnou moc advokátovi (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49, bod 31).

[37] Náhrada nákladů přiznaná odpůrkyni za řízení o kasační stížnosti je tak tvořena částkou 3100 Kč za jeden úkon právní služby podle § 9 odst. 4, § 7 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (advokátní tarif), a to za vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky. Náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Celkovou částku 3400 Kč soud dále zvýšil o DPH, jelikož zástupce odpůrkyně je jejím plátcem. Přiznanou náhradu nákladů

pokračování

řízení ve výši 4114 Kč stěžovatelka uhradí k rukám zástupce odpůrkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud postupoval při vyčíslení náhrady nákladů řízení odpůrkyně podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024. Od 1. 1. 2025 nabyla účinnosti vyhláška č. 258/2024 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Nicméně dle čl. II. vyhlášky č. 258/2024 Sb. platí, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky.

Poučení:

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

V Brně dne 14. března 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu