



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelů: a) **Ing. L. V., Ph.D.** a b) **Ing. D. V.**, oba zastoupeni JUDr. Vojtěchem Dolinou, advokátem se sídlem Lešetín IV 777, Zlín, proti odpůrkyni: **obec Březnice**, se sídlem Březnice 485, Zlín, zastoupena JUDr. Bc. Michalem Březovjákem, advokátem se sídlem Školní 3362/11, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **Ing. S. Ch.**, II) **Z. Ch.**, III) **P. K.**, IV) **M. K.**, V) **V. K.**, VI) **P. K.**, VII) **P. K.**, VIII) **M. M.**, IX) **Ing. R. P.**, X) **J. P.**, XI) **M. P.**, XII) **D. R.**, XIII) **Ing. R. S.**, XIV) **L. Š.**, XV) **R. Š.**, XVI) **R. V.**, všichni zastoupeni JUDr. Ilonou Třískovou, advokátkou se sídlem Tišnovská 1526/167, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce B., vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 7. 6. 2023, v rozsahu, kterým došlo k vyřazení pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Zlínský kraj, Katastrální pracoviště Zlín, pro katastrální území B. u Z., obec B., z ploch BR – plochy pro rodinné bydlení a k jejich zařazení do ploch AZ – plochy zemědělské, a v rozsahu, kterým došlo k vyřazení těchto pozemků ze zastavitelných ploch a k jejich zařazení do ploch volné krajiny, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2024, č. j. 65 A 2/2024-285,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2024, č. j. 65 A 2/2024-285, **se ruší.**
- II. Opatření obecné povahy - Územní plán Březnice, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 7. 6. 2023, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku, a to v rozsahu, v němž došlo k vyřazení pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD, zapsaných v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Zlínský kraj, Katastrální pracoviště Zlín, pro katastrální území B. u Z., obec B., z ploch BR – plochy pro rodinné bydlení a k jejich zařazení do ploch AZ – plochy zemědělské, a v rozsahu, kterým došlo k vyřazení těchto pozemků ze zastavitelných ploch a k jejich zařazení do ploch volné krajiny.

III. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 44 258,40 Kč k rukám jejich zástupce JUDr. Vojtěcha Doliny, advokáta, ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé vlastní pozemky v katastrálním území B. u Z., obec B., jejichž výčet je uveden v záhlaví tohoto rozsudku. Tyto pozemky byly v předchozím územním plánu obce z roku 2006 určeny jako plochy pro rodinné bydlení (BR). Při přípravě nového Územního plánu obce B. byly dotčené pozemky zpočátku zvažovány jako součást plochy pro bydlení individuální, označené jako BI 44. V průběhu projednávání však došlo ke změně a ve finálním znění územního plánu, vydaném zastupitelstvem odpůrkyně dne 7. 6. 2023, byla většina této původně zamýšlené plochy BI 44, zahrnující dotčené pozemky, přearažena do ploch zemědělských (AZ) a současně vyřazena ze zastavitelných ploch a zařazena do ploch volné krajiny. Proti této části územního plánu se navrhovatelé bránili návrhem na její zrušení u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“).

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem jejich návrh zamítl. Předně neshledal napadenou část územního plánu nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů, ani rozpornou s nadřazenou územně plánovací dokumentací či zákonem. Stěžejní část jeho odůvodnění se soustředila na posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Krajský soud uzavřel, že tento zásah nebyl nepřiměřený. Změna funkčního využití pozemků byla podle krajského soudu dále dostatečně odůvodněna převahou konkurujících veřejných zájmů, zejména ochranou zemědělského půdního fondu, zájmy na ochraně vodních zdrojů a ochraně přírody a krajiny, jakož i zohledněním geologické nestability a legitimních soukromých zájmů třetích osob, zejména spoluvlastníků přístupové komunikace a vodovodu. Krajský soud dále uvedl, že navrhovatelé, resp. jejich právní předchůdci, byli po dobu 17 let pasivní a neučinili konkrétní kroky k realizaci výstavby a že nové funkční určení odpovídá skutečnému stavu pozemků. Z těchto důvodů neshledal přijetí napadené části územního plánu jako svévolné či diskriminační.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

[3] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) společně napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelé především namítají, že krajský soud nesprávně posoudil přiměřenost zásahu do jejich vlastnického práva. Uvádějí, že odpůrkyně napadenou částí územního plánu zásadním způsobem zasáhla do jejich legitimního očekávání plynoucího

pokračování

z dlouhodobého (od roku 2006) zařazení jejich pozemků do ploch určených k bydlení, jakož i z původního návrhu nového územního plánu (z června 2021), který s jejich pozemky pro bydlení nadále počítal. Tvrdí, že pozemky postupně nabývali s cílem vybudovat rodinné domy pro sebe a své děti. Důvody, proč nemohli s výstavbou započít dříve (dlouhodobý pobyt a práce v zahraničí do roku 2019, následná pandemie covid-19), a jejich snahu řešit problémy s napojením na infrastrukturu (plánovaná studna, spoluvlastnictví přístupové cesty), krajský soud podle nich nesprávně vyhodnotil jako irelevantní. Poukazují na to, že ihned po skončení pandemie, kdy v prvním návrhu územního plánu byly jejich pozemky ještě určeny k bydlení, připravili architektonické návrhy. Následně však, v důsledku tlaku vlastníků sousedních nemovitostí (osob zúčastněných na řízení), jejichž argumenty (údajná nedostatečná kapacita vodovodu či přístupu k pozemkům) považují za vyvrácené a irelevantní pro fázi územního plánování, došlo k vyřazení většiny jejich pozemků z ploch pro bydlení.

[5] Stěžovatelé trvají na tom, že takto značný zásah (redukce jejich pozemků určených k bydlení o více než 86 % z 1,08 ha na 0,17 ha), který přišel i přes jejich návrh na kompromisní redukcí o více než 20 %, musel být podložen zvlášť vážnými důvody. Ty však podle nich dány nebyly. Namítají, že krajský soud nesprávně aplikoval princip dynamiky územního plánování, neboť reakce odpůrkyně na podněty nebyla odůvodnitelná, přiměřená a šetrná, ale spíše představovala ústupek nedůvodným požadavkům třetích osob (vlastníků sousedních nemovitostí). Na podporu svých tvrzení odkazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024 č. j. 10 As 251/2023 - 71), kde se jednalo o obdobný případ redukce zastavitelných ploch z důvodu nedostatečné infrastruktury výběrem pozemků bez zahájené výstavby. Zdůrazňují závěry této judikatury o nutnosti testu proporcionality (ve smyslu rozsudku NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54) a nediskriminačního výběru kritérií. Argumentují, že i oni jsou nuceni nést „zvláštní oběť“ za nedůsledný postup odpůrkyně, aniž by regulace byla způsobilá dosáhnout deklarovaných cílů. Z toho dovozují, že jejich případná nečinnost nemůže být zásadním kritériem pro posouzení intenzity zásahu a že závěr krajského soudu o nízké intenzitě zásahu je nesprávný.

[6] Nesouhlasí rovněž s tím, jak krajský soud poměřoval intenzitu zásahu do jejich vlastnických práv optikou náhrad za změnu v území dle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Uplynutí pětileté lhůty pro kompenzaci podle nich nemůže hrát tak zásadní roli a takový výklad považují za nepřípustné dotváření práva, ohrožující jejich právní jistotu, i s ohledem na to, že pozemky nabyli až po uplynutí této lhůty. Dále namítají, že jim nelze klást k tíži pasivitu právních předchůdců, naopak bylo třeba zohlednit objektivní skutečnosti, které jim bránily v dřívější realizaci jejich záměrů.

[7] Stěžovatelé dále namítají, že odpůrkyně při přijímání napadené části územního plánu zcela rezignovala na provedení testu proporcionality a tento nedostatek nezhojil ani krajský soud. Chybí vymezení legitimního cíle regulace jejich pozemků a odůvodnění územního plánu neobsahuje popis způsobu krácení ploch různým vlastníkům, který by zajistil přiměřenost a vyloučil diskriminaci. Krajský soud se spokojil s konstatováním, že existoval požadavek na „nějakou redukcí“, aniž by řešil její konkrétní rozsah, spravedlivé rozdělení či přiměřenost příspěvku stěžovatelů. Argumentují, že stanoviska dotčených orgánů

nepožadovala tak drastickou redukci jejich ploch. Zpochybňují i legitimitu argumentu geologické nestability. Upozorňují na existenci šetrnějších nástrojů regulace, kterými se však odpůrkyně ani krajský soud nezabývaly. Tyto nedostatky v posouzení a odůvodnění podle nich činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[8] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatelů, že změna územního plánu byla primárně důsledkem tlaku vlastníků sousedních nemovitostí (osob zúčastněných na řízení). Uvádí, že ke změně funkčního využití vedlo více skutečností: zejména stanoviska dotčených orgánů (vodoprávního úřadu k problematickému napojení na vodovod; orgánu ochrany přírody a krajiny k problematickému krajinnému rázu; orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k redukci ploch pro bydlení), dále svahová nestabilita a problematické dopravní napojení. Cílem jejího územního plánu bylo především vypořádání se s požadavkem dotčených orgánů na snížení návrhových ploch pro bydlení, řešení nových požadavků vlastníků a revize územního plánu z roku 2006. V tomto kontextu byly dlouhodobě (17 let) nevyužité pozemky stěžovatelů vyhodnoceny jako v dlouhodobém výhledu nezastavitelné, navržené k vyřazení na základě více kritérií. Zásah do práv stěžovatelů tak považuje odpůrkyně za přiměřený, neboť neexistuje zjevný nepoměr mezi navrhovaným využitím a omezením vlastníka, který by nebyl odůvodnitelný veřejným zájmem. Územní plán vyňal jen tu část pozemků, kde by stavba nebyla dlouhodobě realizovatelná z důvodu rozporu s veřejnými zájmy. Odmítá přiléhavost judikatury kasačního soudu, na kterou stěžovatelé poukazují, neboť cíle změn územního plánování byly v citovaných případech odlišné. K argumentaci stěžovatelů ohledně jejich úmyslu realizovat stavební záměr a překážek, které jim v tom bránily (pobyt v zahraničí, pandemie) odpůrkyně uvádí, že potřebné kroky mohli činit již od roku 2015, ale bezdůvodně spoléhali na neměnnost územního plánu.

[9] Odpůrkyně dále uvádí, že krajský soud (bod 24 a násl. napadeného rozsudku) se otázkami přiměřenosti zásahu, včetně dynamiky územního plánování, proporcionality a údajné diskriminace, dostatečně zabýval. Intenzitu zásahu do práv stěžovatelů považuje odpůrkyně za nižší i s ohledem na jejich sedmnáctiletou nečinnost, vědomost o negarantované neměnnosti regulace a skutečnost, že nové funkční určení odpovídá reálnému stavu pozemků. Procentuální vyjádření redukce (86 %) nepovažuje za vypovídající. Odmítá také, že by se krajský soud dopustil nepřipustného dotváření práva při posuzování intenzity zásahu (při zohlednění § 102 starého stavebního zákona), neboť soud hodnotil i další relevantní aspekty. Podle ní krajský soud správně uvedl, že vyhovění jednomu subjektu neznamená automaticky diskriminaci, neboť je třeba posuzovat každou plochu individuálně.

[10] Osoby zúčastněné na řízení ve svém společném vyjádření ke kasační stížnosti navrhly její zamítnutí. Uvádějí, že kasační stížnost stěžovatelů opakuje tvrzení z řízení před krajským soudem, umocněná emočním projevem a označením stěžovatelů za „oběti“. Toto označení odmítají s tím, že stěžovatelé naopak vystupovali vůči odpůrkyni razantně a s hrozbami náhrad škody, ačkoliv pozemky nabyli jako travní porost za zlomek ceny oproti mnohamilionové náhradě škody, kterou stěžovatelé po odpůrkyni požadovali. Tvrdí, že stěžovatelé ignorovali stanoviska dotčených orgánů a soustředili se na ataky vůči odpůrkyni a jim samotným.

pokračování

[11] Dále uvádějí, že jako spoluvlastníci vodovodu v dané lokalitě a jím zásobovaných nemovitostí by byli návrhem stěžovatelů na vymezení plochy BI 44 dotčení ohrožením stavby vodovodu a zásobování pitnou vodou. Kapacita jejich soukromého vodovodu je již nyní hraniční, což doložili v řízení před krajským soudem výsledky měrné kampaně prokazující pokles přetlaku pod minimální hodnoty.

[12] Namítají také, že plocha BI 44 by byla v rozporu s charakteristikami krajinného rázu a výstavba by odkrytím dočasně uklidněného sesuvu ohrozila stávající zástavbu. Většina plochy se nachází ve svažitém území evidovaném jako území svahových nestabilit Českou geologickou službou. Upozorňují na riziko rozšíření zástavby do volné krajiny s biologickým potenciálem a na stabilizační funkci dřevinné vegetace. Tvrdí, že stěžovatelé tento stav nerespektují, ačkoliv oni sami museli svahové nestability při své výstavbě zohlednit. Poukazují rovněž na negativní zásah do krajinného rázu z důvodu pohledově exponované polohy, narušení harmonického měřítka krajiny a srůstání sídel. Odkaz stěžovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 251/2023 - 71 nepovažují za přílehlavý, neboť v uvedené věci byly řešeny jiné okolnosti, odlišná situace a odpůrkyně stanovila jiná kritéria a cíle změny územního plánu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou, a je tedy projednatelná.

[14] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost **je důvodná.**

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatelé spatřují zejména v tom, že krajský soud podle nich nedostatečně provedl test proporcionality. Tvrdí, že fakticky nehodnotil přiměřenost a diskriminační charakter napadené části územního plánu, nezabýval se tím, zda k redukci jejich ploch bylo přistoupeno na základě legitimního cíle, zda opatření k tomuto cíli směřují a zda jsou vůči nim přiměřená a nediskriminační. Dále namítají, že krajský soud dostatečně neposoudil, zda byl zásah učiněn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, a nevypořádal se s jejich argumentací ohledně (ne)relevance stanovisek dotčených orgánů. Z jejich argumentace rovněž vyplývá, že za nepřezkoumatelné považují i samotné odůvodnění územního plánu, neboť namítají, že ani odpůrkyně neprovedla řádně test proporcionality.

[17] Kasační soud úvodem připomíná, 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 NSS 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. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že je územním plánem určováno využití konkrétního území, může jím být zasaženo do vlastnických práv či jiných věcných práv. 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 (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[18] Obdobné platí i pro zdrženlivost soudního přezkumu, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání námitek vlastníka pozemku uplatněných proti územnímu plánu. Požadavky vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Jinak by se totiž jednalo o přepjatý formalismus, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a nepřípustně zasahoval do samotného práva na samosprávu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 - 48, ze dne 20. 8. 2015, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 - 44).

[19] Míra podrobnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách je přímo odvislá od podrobnosti a kvality samotných námitek. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, *„čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecnější může být i odůvodnění jejího zamítnutí“* (rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016 - 33). Pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu nezakládá jeho vlastníkovu právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku. Pokud však vlastník dotčených pozemků proti územnímu plánu vznese námitky, je povinností pořizovatele územního plánu na tyto námitky adekvátně reagovat a zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Je totiž třeba rozlišovat mezi odůvodněním samotného územního plánu a odůvodněním rozhodnutí o námitkách (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2024 č. j. 6 As 103/2023 - 57, body 21-23 a tam citovaná judikatura).

[20] Na rozhodnutí o námitkách jsou tak kladeny stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí (srov. § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu), a to včetně

pokračování

požadavku na jeho přezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Zvýšené nároky na odůvodnění jsou přitom kladeny zejména v případech, kdy funkční využití dotčeného pozemku dozná zásadní změny a je určeno k diametrálně odlišnému využití oproti předchozímu stavu. V souladu s principem právní jistoty je v takovém případě nezbytné zásadní funkční změny odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o svévoli (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 As 10/2024 - 29, bod 19 a tam citovaná judikatura).

[21] Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu ověřil, že stěžovatelé podali včasné a podrobně odůvodněné námítky. V nich především namítali, že změna je nedůvodná, nepřiměřená a diskriminační. Nesouhlasili s odůvodněním změny funkčního využití dotčených pozemků, které bylo dle nich založeno na tlaku sousedů ohledně dopravního napojení. Zdůraznili, že mají zajištěn legální přístup prostřednictvím pozemku parc. č. XE, k němuž mají spoluvlastnické právo, a nelze je z jeho užívání vyloučit na základě přání ostatních spoluvlastníků. Změnu považovali za zjevně nepřiměřenou, neboť jim z původní plochy určené k bydlení ponechává méně než 14 %, a to bez adekvátního zdůvodnění takto masivního zásahu. Dále zpochybnili argumentaci odpůrkyně, že jsou evidovány žádosti o převedení „vhodnějších pozemků“ do zastavitelných ploch, které nelze kvůli celkovému rozsahu záboru zemědělského půdního fondu akceptovat. Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že pojem „vhodnější pozemek“ není v žádném právním předpise ani v samotném územním plánu definován, což činí takové zdůvodnění netransparentním, subjektivním a v konečném důsledku nepřezkoumatelným. Vyjádřili podezření, že takový přístup bez jasných kritérií vyvolává dojem bezdůvodného upřednostňování jiných vlastníků na jejich úkor, což zakládá nerovné zacházení. Stěžovatelé své námítky následně ještě doplnili podáním ze dne 21. 4. 2023, v němž ve snaze nalézt smírné a přiměřené řešení navrhli konkrétní alternativu. Uvedli, že jsou ochotni akceptovat redukci svých pozemků určených k bydlení o přibližně 2 200 m², což představuje více než 20 % jejich celkové plochy. V témže podání, pro dokreslení své snahy o rozptýlení obav sousedů, rovněž informovali pořizovatele, že v rámci jednání s ostatními obyvateli lokality svůj plánovaný stavební záměr konkretizovali na výstavbu nejvýše dvou rodinných domů.

[22] Odpůrkyně námítky stěžovatelů zamítla. V odůvodnění rozhodnutí o námítkách uvedla, že stěžovatelé po dobu 16 let, kdy byly pozemky navrženy k zástavbě, neučinili žádné konkrétní kroky k realizaci svého záměru, a nové vymezení jako plocha zemědělská (AZ) tak pouze odpovídá skutečnému, dlouhodobému stavu využívání pozemků jako trvalého travního porostu. Námítku diskriminace odmítla s tím, že byly redukovány i jiné plochy, a naopak stěžovateli poukazovaná lokalita BX č. 48 odpůrkyně ponechala k zastavění z důvodu již vydaných stavebních povolení, což představuje racionální důvod pro odlišný přístup. Odpůrkyně se dále odvolala na svou politickou diskreci při tvorbě územního plánu a na judikaturu, dle níž předchozí územní plán nezakládá neměnné legitimní očekávání budoucí zástavby. Argumentaci stěžovatelů ohledně spoluvlastnictví přístupové komunikace označila za „zcela irelevantní“, neboť územní plán neřeší vlastnické vztahy.

[23] Odpůrkyně dále zdůraznila, že při zvažování, zda a v jakém rozsahu lokalitu vypustit ze zastavitelných ploch, sehrála významnou roli stanoviska dotčených orgánů

a další zjištěné limity v území. Konkrétně uvedla, že vodoprávní úřad ve svém stanovisku upozornil, že napojení na stávající vodovod je v dané lokalitě „problematické“. Dále orgán ochrany přírody a krajiny shledal plochu v původním rozsahu za problematickou, jelikož se jedná o „plochu v pohledově exponované poloze“, která nevhodně propojuje B. se zástavbou v okolí filmových ateliérů, a za smysluplné považoval její vypuštění s výjimkou proluky u komunikace. Taktéž orgán ochrany zemědělského půdního fondu požadoval celkovou redukci zastavitelných ploch. Jako další faktor odpůrkyně uvedla svahovou nestabilitu – sesuv dočasně uklidněný, který dle Databáze svahových nestabilit České geologické služby zasahuje do dotčených pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD. Odpůrkyně proto uzavřela, že přistoupila k redukci plochy pouze na pozemek parc. č. XF.

[24] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že odůvodnění odpůrkyně bylo dostatečné. Dospěl k závěru, že odpůrkyně v rámci rozhodnutí o námitkách reagovala na všechny argumenty stěžovatelů a vysvětlila, jaké zájmy vážila a proč se přiklonila k přijaté regulaci. S tímto názorem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že změna funkčního využití pozemku je bezpochyby zásahem do vlastnického práva stěžovatelů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29). V projednávané věci proto bylo nutné posoudit, zda tento zásah do vlastnického práva byl přiměřený ve vztahu ke konkurujícím sledovaným zájmům. Proporcionalita v tomto smyslu představuje vážení přiměřenosti územní regulace vůči právům dotčených subjektů. Vzhledem k tomu, že při posuzování této otázky vychází soud především z rozhodnutí o námitkách, zaměřil se kasační soud na vypořádání stěžovatelových námitek k návrhu napadeného územního plánu odpůrkyní. V tomto směru je třeba zdůraznit, že intenzita vnímaného zásahu do vlastnického práva stěžovatelů, jak ji vyjádřili v námitkách, odpovídá rozsahu přijaté regulace, která jejich pozemky původně určené k zástavbě zredukovala na méně než 14 % původní výměry.

[26] Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách lze dovodit, ačkoliv to v něm není výslovně uvedeno, že se odpůrkyně snaží takto rozsáhlou změnu funkčního využití dotčených pozemků zdůvodnit kumulací více různých okolností. Konkurující poměřované zájmy, na které odpůrkyně při vypořádání námitek odkázala – ochrana krajinného rázu, kapacita infrastruktury, ochrana půdního fondu či geologická stabilita území – jsou obecně bezpochyby legitimními cíli, které může obec při územním plánování sledovat. Podle Nejvyššího správního soudu však odpůrkyně nedostatečně odůvodnila, proč je za účelem ochrany těchto jinak legitimních zájmů nutné přistoupit k tak razantnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelů.

[27] Odpůrkyně byla povinna posoudit v reakci na námitky stěžovatelů nejen cíle zásahu, ale i to, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda zvolené řešení představuje nejšetrnější ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, a zda není nediskriminační.

[28] Opírá-li odpůrkyně svou argumentaci o závěry orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, je pravda, že ten ve svém stanovisku ze dne 15. 11. 2021 poukázal na výrazné předimenzování navrhovaných zastavitelných ploch, přičemž plochu stěžovatelů (BI č. 44) výslovně uvedl jako jeden z příkladů pro plochu, která je pro bydlení navržena již od roku 2006, ale nebyla dosud využita. Stěžovatelé však v námitkách poukazovali na rozpor

pokračování

v postupu odpůrkyně, která sice na jedné straně přistoupila k redukci některých ploch původně navržených k zástavbě, ale současně nově zařadila jiné pozemky do zastavitelných ploch. Konkrétně napadli její tvrzení, že tak učinila, protože eviduje žádosti o převedení „vhodnějších pozemků“. Upozornili, že tento pojem není opřen o žádná transparentní kritéria a vzbuzuje v nich podezření ze snahy bezdůvodně zvýhodnit jiné vlastníky na jejích úkor. Odpůrkyně na tuto námitku reagovala tak, že nebyly redukovány pouze pozemky stěžovatelů, ale i jiné plochy (např. BR 1A, BR 2Aa a BR 12Aa) a že stěžovateli zmiňovaná lokalita BX č. 48 byla ponechána k zastavění z důvodu aktivity jejího vlastníka. Dále uvedla, že jejím cílem bylo vymezit plochy, které by byly „reálně zastavitelné“. Podle Nejvyššího správního soudu však tato argumentace na vznesenou námitku neodpovídá. Podstata námítky totiž nespočívala v tom, zda odpůrkyně redukovala i jiné plochy, ale v tom, na základě jakých objektivních kritérií vybrala pro zástavbu jako „vhodnější“ pozemky nové na úkor dotčených pozemků stěžovatelů, které musely být redukovány v tak velké míře.

[29] Odpůrkyně se dále odvolává na závěry orgánu ochrany přírody a krajiny. Ten ve svém stanovisku ze dne 22. 10. 2021 rovněž označil mimo jiné i plochu stěžovatelů (BI č. 44) za problematickou a navrhl její redukci. Současně však navrhl redukci či vypuštění i celé řady dalších ploch (např. BI č. 10, 42, 86, VX č. 55). Odpůrkyně však k tomuto stanovisku přistoupila nekonzistentně. Zatímco u některých ploch svůj nesouhlas s redukcí věcně odůvodnila (např. u plochy BI č. 10 probíhající výstavbou), u jiných tak neučinila. To je patrné zejména u plochy BI č. 42 a 86, u kterých orgán ochrany přírody požadoval redukci, ale odpůrkyně v odůvodnění pouze stroze uvedla: „*Lokalita BI 86 je přiřčena k lokalitě BI 42 a není redukována.*“ Podobný nedostatek v odůvodnění lze spatřovat i u argumentu nedostatečné kapacity vodovodu. Zatímco u stěžovatelů tuto skutečnost přijala jako jeden z důvodů pro drastickou redukci jejich pozemků coby zastavitelných, u řady jiných lokalit (např. sousedící BI 45) tentýž problém aktivně vyřešila konstatováním, že budou „*zásobovány pitnou vodou z vlastních zdrojů – studní*“ (str. 42 odůvodnění územního plánu).

[30] Jako další z důvodů pro redukci plochy stěžovatelů uvedla odpůrkyně existenci svahové nestability – dočasně uklidněného sesuvu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ze spisového materiálu nevyplývá, že by tento argument vznesly ve svých stanoviscích dotčené orgány, ale uplatnili jej majitelé sousedních pozemků ve společném vyjádření k námitkám ze dne 16. 11. 2022. Nejvyšší správní soud údaj z veřejně dostupné Databáze svahových nestabilit České geologické služby nezpochybňuje. Nestabilita zasahuje i do řady dalších pozemků v okolí, které zůstaly v územním plánu určeny k zástavbě (například do již zmíněné sousední plochy BI č. 45). I v tomto případě tak podle kasačního soudu v odůvodnění rozhodnutí o námitkách (v situaci, kdy doposud nestabilita nebyla překážkou pro zastavitelnost těchto pozemků) chybí vysvětlení, proč je existence sesuvu překážkou pro využití pozemků stěžovatelů, a zda by redukce jejich pozemků mohla být provedena i v jiném poměru. Odpůrkyně pouze uvedla, že se jedná o „limitující faktor“, aniž by to konkrétněji rozvedla.

[31] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nedostála své povinnosti přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnit, proč je takto citelný zásah do vlastnického práva stěžovatelů, spočívající v redukci jejich pozemků určených k bydlení o více než 86 %, zásahem nezbytným, nediskriminačním

a přiměřeným. Jak totiž plyne z judikatury, podmínkou zákonnosti takového omezení vlastnického práva je, že je činěno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). To platí tím spíše, že se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nijak nevypořádala ani s konkrétním kompromisním návrhem, který stěžovatelé předložili v doplnění námitek ze dne 21. 4. 2023.

[32] Odpůrkyně tak v odůvodnění rozhodnutí o námitkách neprovedla řádně test proporcionality a neodpověděla na argumentaci stěžovatelů, ačkoliv námitky stěžovatelé formulovali velmi podrobně. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách není seznatelné, zda proběhlo kritériální posouzení, tedy zda na základě určitých, předem objektivně stanovených racionálních kritérií byly vybrány k vyřazení plochy či jejích části, které taková kritéria naplňují (a zda tato kritéria byla aplikována důsledně a shodně vůči všem), anebo jak tvrdí stěžovatelé, žádné takové posouzení neproběhlo a pouze byly ex post nalezeny argumenty pro redukci plochy stěžovatelů. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že agenda územního plánování a výklad související právní úpravy představují náročný proces. Složitost agendy však nezabavuje zastupitelstvo a další orgány obce povinnosti jednat při výkonu působnosti, svěřené jim na úseku územního plánování, v souladu s právní úpravou a respektovat stejnou měrou oprávněné zájmy všech osob dotčených pořizovanou změnou územního plánu, a to včetně povinnosti srozumitelného odůvodnění zásadních funkčních změn využití pozemků.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí odpůrkyně o námitkách stěžovatelů je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a kasační stížnost je tedy důvodná. Proto rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení územního plánu, využil kasační soud své pravomoci dané mu § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., krajskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl také o zrušení územního plánu [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., za přiměřeného použití § 101d s. ř. s.]. Protože se nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách týkala výlučně pozemků stěžovatelů, zrušil Nejvyšší správní soud územní plán pouze v rozsahu těchto pozemků [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., za přiměřeného použití § 101d odst. 2 s. ř. s.].

[34] Jelikož Nejvyšší správní soud zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak část opatření obecné povahy, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o návrhu a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

[35] Podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. V dané věci jsou náklady řízení tvořeny zaplacenými soudními poplatky stěžovatelů jak za podání návrhu na zrušení (části) opatření

pokračování

obecné povahy ve výši 2 x 5 000 Kč, tak za podání kasační stížnosti ve výši 2 x 5 000 Kč, tj. v celkové výši 20 000 Kč.

[36] Jelikož procesně úspěšní stěžovatelé byli v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem zastoupeni advokátem, náleží jim rovněž náhrada nákladů za právní zastoupení. Ze soudních spisů vyplývá, že zástupce stěžovatelů učinil ve věci celkem 4 úkony právní služby, kterými jsou (i) převzetí a příprava zastoupení, (ii) návrh ke krajskému soudu, (iii) replika k vyjádření odpůrkyně a (iv) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Tyto úkony byly učiněny přede dnem nabytí účinnosti novely advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 258/2024 Sb., a tudíž se odměna za ně stanoví podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.) Soud tedy přiznal odměnu za 4 úkony právní služby za zastupování dvou osob, sníženou o 20 %, celkově ve výši 19 840 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce stěžovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 4 418,40 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Stěžovatelům tedy náleží 24 258,40 Kč.

[37] Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 44 258,40 Kč (20 000 Kč + 24 258,40 Kč); tuto částku je odpůrkyně povinna zaplatit stěžovatelům k rukám jejich zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[38] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. Žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti nenastala, proto osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 31. července 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu