



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

navrhovatel: **NORD PROPERTY a.s.**, IČO: 24202550
sídlem U Slavie 1540/2a, 100 00 Praha 10 – Vršovice
zastoupený advokátem JUDr. Jaroslavem Jenerálem
sídlem Klimentská 1652/36, 110 00 Praha 1

proti
odpůrci: **obec Chudarov**
sídlem Chudarov 63, 400 02 Chudarov

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Chudarov vydaného usnesením Zastupitelstva obce Chudarov č. 5 dne 27. 6. 2024, který nabyl účinnosti dne 13. 7. 2024,

takto:

- I.** Opatření obecné povahy Územní plán Chudarov vydaný usnesením Zastupitelstva obce Chudarov č. 5 dne 27. 6. 2024 se v rozsahu vymezení plochy ÚR2 na pozemcích parc. č. XA, XB a XC, vše v katastrálním území X, dnem právní moci tohoto rozsudku v textové i grafické části **zrušuje**.
- II.** Ve zbývajících částech se návrh **zamítá**.
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

1. Navrhovatel se v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) podaném v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Chudarov vydaného usnesením Zastupitelstva obce Chudarov dne 27. 6. 2024, který nabyl účinnosti dne 13. 7. 2024 (dále též „ÚP“). Současně se navrhovatel domáhal přiznání náhrady nákladů řízení.

Návrh

2. V podaném návrhu navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. XA, B a XC vše v katastrálním území X (dále jen „předmětné pozemky“). Předmětné pozemky navrhovatel nabyl na základě dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 9. 2. 2022.
3. Napadeným opatřením obecné povahy byl vydán nový územní plán, který nahradil předchozí Územní plán sídelního útvaru Chudarov (dále jen „ÚPSÚ“). Změnou č. 7 ÚPSÚ ze dne 23. 3. 2015 (dále jen „Změna č. 7“) byly předmětné pozemky zařazeny do plochy Z1 – zastavitelných ploch s funkčním využitím BV – bydlení venkovské, avšak ÚP nově vymezil předmětné pozemky jako nezastavitelné plochy územní rezervy ÚR2 pro bydlení v rodinných domech – vesnické.
4. Navrhovatel konstatoval, že již v roce 2022 nechal zpracovat projektovou dokumentaci pro povolení zřízení studny na každém z předmětných pozemků. V tomtéž roce byla vydána povolení k nakládání s podzemními vodami a byl schválen pro předmětné pozemky záměr „Vrtaná studna“. V roce 2024 navrhovatel zajistil přívod elektrické energie k předmětným pozemkům včetně zřízení věcného břemene ve prospěch společnosti ČEZ distribuce, a. s.
5. Navrhovatel konstatoval, že předmětné pozemky byly v původním návrhu územního plánu předloženém k veřejnému projednání 14. 6. 2022 vymezeny jako součást plochy Z10 – zastavitelných ploch, s funkčním využitím BV – bydlení v rodinných domech – vesnické. Následně byl ÚP podstatně upraven, a až v rámci této úpravy došlo k vyřazení předmětných pozemků ze zastavitelných ploch určených pro bydlení a jejich zařazení do ploch územní rezervy ÚR2 (BV). Opakované veřejné projednání takto upraveného návrhu se konalo dne 3. 10. 2023. Navrhovatel po opakovaném veřejném projednání včasné uplatnil námitku. Jeho námitka byla zamítnuta s tím, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu vyslovil nesouhlas se zábořem zemědělské půdy na předmětných pozemcích, neboť nebyl tento zábor dostatečně odůvodněn.
6. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že na jedné straně u dotčených pozemků, které byly v minulosti schválenou územní dokumentací zahrnuty do zastavitelných ploch, došlo s poukazem na nedostatečné odůvodnění nutnosti vymezení ploch pro zástavbu k vynětí ze zastavitelných ploch a jejich převedení do plochy území rezervy, současně došlo ÚP k vymezení nových zastavitelných ploch (např. plochy Z05 a Z08), aniž by tento postup byl v odůvodnění ÚP blíže osvětlen. ÚP pouze předkládá tabulku s výčtem ploch a jejich rozlohou, které byly zařazeny jako zastavitelné pro druhé projednání územního plánu, avšak bez jakéhokoli bližšího vysvětlení kritérií výběru. Navrhovatel v této skutečnosti shledával nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy. V tomto směru navrhovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, a ze dne 15. 8. 2023, č. j. 4 As 263/2022-54. Navrhovatel trval na tom, že převedení jeho pozemků ze zastavitelných ploch do územní rezervy představuje vznik doposud neexistujících limitů užívání majetku a zásah do jeho

vlastnických práv. Takový zásah pak návrhem napadeného opatření obecné povahy dostatečně neodůvodňuje. Obecné odkazy na stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nepředstavují dle názoru navrhovatele dostatečné důvody. Trval na tom, že změna funkčního využití plochy v územním plánu, která znamená zásah do výkonu vlastnického práva, musí být podložena dostatečně závažnými důvody opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. Předmětné opatření obecné povahy rovněž neobsahuje dle navrhovatele žádné přezkoumatelné odůvodnění, proč bylo vhodné vymezit některé nové plochy (např. plochy Z05 a Z08) a jiné, již v současném ÚPSÚ vymezené, zastavěné plochy převést do územních rezerv.

7. Dále navrhovatel namítal porušení zásady kontinuity územního plánování, ochrany legitimního očekávání a proporcionality. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy pouze nastínil určité veřejné zájmy, jichž má být územním plánem dosaženo, avšak ty již nijak neporovnal s vlastnickými zájmy navrhovatele, přičemž test proporcionality spočívá právě v porovnání vymezených veřejných zájmů a omezení vlastnického práva, ke kterému územní plán za účelem dosažení vytyčených cílů přistoupil. V absenci tohoto porovnání spatřuje navrhovatel rozpor se zásadou proporcionality a diskriminační zásah do jeho práv.
8. Navrhovatel rovněž namítal nepřezkoumatelnost vypořádání jeho námitek. Vypořádání námitek navrhovatele se omezilo na pouhé konstatování nesouhlasného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a informaci o redukci plochy Z10 pouze na dva pozemky s vydaným souhlasem. Nebylo však uvedeno, proč pořizovatel ÚP nedokázal řádně odůvodnit záběr zemědělského půdního fondu a proč bylo přistoupeno k zařazení předmětných pozemků do územní rezervy. V tomto směru navrhovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, a ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49.
9. V poslední námitce navrhovatel namítal, že došlo v předmětném případě ke zneužití institutu územní rezervy. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že v daném případě má být jejich využití prověřeno „až po vyčerpání kapacit rozvojových ploch BV v k. ú. Chudarov“, což může znamenat dlouhodobé blokování území bez jasného časového horizontu. Institut územní rezervy tak byl zneužit k faktickému vyloučení předmětných pozemků ze zastavění, aniž by byly splněny zákonné předpoklady pro takový postup. Dle navrhovatele se fakticky jedná o etapizaci zástavby, a nikoli o prověření možného budoucího využití.

Vyjádření odpůrce

10. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že v návrhu ÚP pro jeho veřejné projednání v červnu 2022 byly předmětné pozemky vymezeny v zastavěné ploše bydlení Z10. K návrhu této plochy uplatnil Krajský úřad Ústeckého kraje (dále též jen „krajský úřad“) jako dotčený orgán negativní stanovisko ze dne 15. 6. 2022, č. j. KUUK/092628/2022. Po vyhodnocení tohoto negativního stanoviska, platné právní úpravy, dostatečného množství navrhovaných zastavitelných ploch bydlení v návrhu ÚP a z toho vyplývající nemožnosti prokázat převahu veřejného zájmu na zástavbě těchto pozemků nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu navrhl pořizovatel ÚP takové řešení, že plocha Z10 byla redukována pouze na pozemky parc. č. 307/157 a 307/158 v katastrálním území Chudarov, neboť na tyto pozemky již bylo vydáno závazné stanovisko/souhlas s trvalým odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu pro výstavbu dvou rodinných domů, a to stanoviskem Magistrátu města Ústí nad Labem č. j. MMUL/OŽP/OP/303092/2022/S-125/ŠumM.

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

Zbývající část plochy Z10 byla vymezena jako územní rezerva pro bydlení vesnické. Následně byl návrh územního plánu podstatně upraven (mimo jiné byla redukována zastavitelná plocha Z10, kdy část plochy byla převedena do plochy územní rezervy UR2, a předložen k opakovanému veřejnému projednání.

Replika navrhovatele

11. Navrhovatel v replice setrval na své argumentaci obsažené v návrhu. Doplnil, že ke změně funkčního využití u jeho pozemků došlo v důsledku pochybení pořizovatele územního plánu, který nedoložil dostatečnou argumentaci a podklady pro odůvodnění původního řešení v území. Dále navrhovatel poukázal na skutečnost, že je nesporné, že na jeho pozemcích se nachází půda zařazená do IV. třídy ochrany. Jedná se tedy o půdu s podprůměrnou produkční schopností, jejíž ochrana je výrazně nižší než u půd I. a II. třídy. Odůvodnění zaboru by tak pro pořizovatele územního plánu bylo snadné a není možné na něj klást přísné požadavky. Pořizovatel se však o argumentaci ve prospěch zachování rozvojové plochy Z10 ani nepokusil, přestože se jednalo o pozemky starým územním plánem určené k výstavbě.
12. Dále navrhovatel uvedl, že se odpůrce zcela vyhnul provedení testu proporcionality. Měl porovnávat veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu IV. třídy ochrany s veřejným zájmem na udržitelném rozvoji obce a zájmem navrhovatele chráněným legitimním očekáváním. Dle navrhovatele pouhý odkaz na stanovisko dotčeného orgánu takový test nenahrazuje.
13. Navrhovatel poukázal na nerovný přístup odpůrce, který dva další pozemky ze stejné původní plochy Z10 ponechal s funkčním využitím „bydlení v rodinných domech“, a to jen s poukazem na existenci závazného stanoviska k odnětí ze zemědělského půdního fondu. Kroky navrhovatele směřující k využití pozemků v souladu s dosavadním funkčním využitím byly bagatelizovány.
14. Navrhovatel trval na tom, že se odpůrce ve svém vyjádření zcela vyhnul reakci na stěžejní body žalobní argumentace.

Posouzení věci soudem

15. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť navrhovatel i odpůrce s tímto postupem výslovně souhlasili.
16. Soud se nejprve při posuzování návrhu zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k projednání návrhu, dále že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání předmětného návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s., přičemž tak učinil v zákonné lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Dále soud uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v daném případě byl dán § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

17. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (viz § 101d odst. 2 s. ř. s), avšak pouze v případě, je-li to návrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno.
18. Soud při posuzování procesní aktivní legitimace návrhatele zjistil, že návrhvatel je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB a XC vše v katastrálním území X. Uvedené pozemky jsou regulovány ÚP, a proto je návrhvatel aktivně legitimován k podání návrhu.
19. Ze správního spisu vyplývají tyto podstatné okolnosti. Změnou č. 7 ÚPSÚ byly předmětné pozemky zahrnuty do zastavitelné plochy Z1 určenou pro výstavbu cca 7 rodinných domů. Dle návrhu ÚP měly být předmětné pozemky zahrnuty do zastavitelné plochy s označením Z10. Již ve vyjádření k návrhu územního plánu Chudarov ze dne 20. 3. 2019 zaujal Krajský úřad Ústeckého kraje ve vztahu k návrhu stanovisko, že plochy Z03 a Z10 jsou navrženy na uceleném bloku zemědělské půdy, a tento návrh nebyl v dokumentaci nijak zdůvodněn. V okolí se z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nachází vhodnější pozemky, např. parc. č. 307/24, a v samotné obci jsou vymezeny další plochy, které mají umožňovat bydlení na několika hektarech. Vzhledem k absenci zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější dle § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, (dále jen „ZZPF“) jevil se návrh ploch Z03 a Z10 v rozporu se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu dle § 4 ZZPF, a proto s ním krajský úřad nesouhlasil. Toto stanovisko krajský úřad zopakoval i ve vyjádření k návrhu ÚP ze dne 15. 6. 2022 a ve stanovisku k návrhu ÚP ze dne 4. 10. 2023.
20. Ve Stanovisku ze dne 8. 2. 2023 k podstatné úpravě návrhu územního plánu Chudarov podle § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“), souhlasil krajský úřad s tím, že plocha Z10 bude redukována pouze na pozemky parc. č. XD a parc. č. XE, neboť Magistrát města Ústí nad Labem na tyto pozemky vydal dne 3. 10. 2022 souhlasné závazné stanovisko s trvalým odnětím půdy ze ZPF pro výstavbu dvou rodinných domů; zbývající část plochy Z10 bude vymezena jako územní rezerva.
21. Návrhem ze dne 9. 1. 2024 ke smírnému odstranění rozporů (aktualizaci stanoviska) postupem podle § 5 odst. 4 ZZPF tedy navrhl odpůrce redukci plochy Z10 dle stanoviska ze dne 8. 2. 2023 a následně byla krajským úřadem vydána změna stanoviska ze dne 25. 1. 2024, kterým byl s redukcí plochy Z10 na pozemky parc. č. XD a parc. č. XE vysloven souhlas z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu.
22. Po opakovaném veřejném projednání návrhu ÚP dne 3. 10. 2023 podal návrhvatel námitku ze dne 4. 10. 2023 podle § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve které nesouhlasil s vyřazením svých pozemků z plochy Z10, neboť parcely nabyly v roce 2022 v dobré víře, že jde o zastavitelné pozemky. Tuto skutečnost si řádně ověřil z tehdy platného územního plánu. Navrhovatel uvedl, že investoval do realizace stavebního záměru nemalé prostředky, a to na zajištění stavební a jiné dokumentace. Trval na tom, že zásah do vlastnického práva může být činěn pouze v nezbytné míře a nejšetrnějším z možných způsobů, což se dle jeho názoru nestalo. S poukazem na blíže neurčenou judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že má právo na odškodnění a ochranu každý, kdo ani při dodržení rozumné míry obezřetnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

nemohl později nastalý stav (tzn. změnu územního plánu) předvídat, a svědčilo mu legitimní očekávání o možnosti využívání předmětu vlastnictví stejným způsobem, jako tomu bylo v okamžiku jeho nabytí.

23. V rozhodnutí o námitkách, které je součástí ÚP, vypořádal odpůrce podanou námitku tak, že „v návrhu ÚP pro veřejné projednání v roce 2022 byly pozemky vymezeny v zastavitelné ploše bydlení Z10, avšak odbor životního prostředí a zemědělství krajského úřadu uplatnil dne 20.6.2022 nesouhlas s takto vymezenou zastavitelnou plochou pro neodůvodněný zábor zemědělské půdy. Zastavitelná plocha byla pro opakované veřejné projednání redukována pouze na pozemky p.č. XD a XE, neboť Magistrát města Ústí nad Labem na tyto pozemky vydal dne 3.10.2022 závazné stanovisko/souhlas s trvalým odnětím půdy ze ZPF pro výstavbu dvou rodinných domů pod čj.: MMUL/OŽP/OP/ 303092/2022/S-125/ ŠumM. Zbývající část plochy Z10 (včetně pozemků p.č. XA, XB a XC) byla vymezena jako územní rezerva pro BV.“
24. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu poté plyne, že správní soudy jsou při posuzování územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Nejvyšší správní soud tak vymezil doktrínu minimalizace zásahů do územních plánů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, nebo ze dne 12. 3. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36). Schvalování územně plánovací dokumentace totiž patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva obce na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, či ze dne 20. 1. 2025, č. j. 7 As 224/2024-35). Jinak řečeno, není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito. Každá varianta využití území, která se tzv. „vejde“ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem územní plány dotvářet (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38). Z nadepsaných východisek tedy zdejší soud vycházel v rámci přezkumu napadeného územního plánu.
25. Navrhovatel v podaném návrhu namítal, že v předmětném územním plánu absentuje odpovídající odůvodnění změn ve vymezení funkčního využití plochy, do které byly zahrnuty jeho pozemky, oproti ÚPSÚ, a to konkrétně stran vyjmenovaných pozemků v jeho vlastnictví. Současně navrhovatel zdůraznil, že způsob, jakým odpůrce řešil jeho námitku ve věci, trpí zásadními vadami.
26. K tomu je třeba v obecné rovině uvést, že i odůvodnění územního plánu jako opatření obecné povahy musí obsahovat esenciální náležitosti kladené na odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí, zvláště srozumitelné vyličení jeho důvodů a podkladů, z nichž

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

příslušný orgán při vydávání opatření obecné povahy vycházel, jakož i právních úvah, kterými se řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů [§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“)]. Pokud tyto náležitosti odůvodnění postrádá, je opatření obecné povahy (zde územní plán) zatíženo procesní vadou a jako nepřezkoumatelné musí být zrušeno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, nebo ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39). Na druhou stranu je však nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určitý úkon správního orgánu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro který byl vydán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, jehož závěry se sice týkají rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., avšak úvahy o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí lze aplikovat rovněž na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy).

27. Vlastní odůvodnění územního plánu přitom bývá formulováno spíše v obecné rovině, zatímco rozhodnutí o námitkách jako zvláštní část odůvodnění opatření obecné povahy umožňuje individuálně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci nemovitostí, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49, nebo ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35). Z judikatury Nejvyššího správního soudu v daném ohledu též plyne, že je nutno zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy (územního plánu), a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, či ze dne 28. 5. 2020, č. j. 7 As 363/2019-67). Jinak řečeno, opatření obecné povahy (zde územní plán) je třeba vnímat komplexně – tj. jako jeden celek. Z výroku ve spojení s jeho odůvodněním tak má být ve světle závěrů plynoucích z nadepsané judikatury patrné, jaká hlediska byla důvodem přijatého řešení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016-59). Nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy tedy bez dalšího nelze založit toliko na izolovaných skutečnostech, jsou-li tyto vytrženy z celkového kontextu výroku a odůvodnění opatření obecné povahy, resp. bez zohlednění všech informací plynoucích z jeho obsahu, jakož i jejich vzájemných souvislostí.
28. Soud obecně nijak nezpochybňuje, že odpůrce jako samosprávný celek rozhoduje o využití pozemků nacházejících se na jeho území. Nicméně zásah do práv vlastníků nemovitostí musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděn z ústavně legitimních důvodů, v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, přičemž musí být i řádně odůvodněný (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Změna funkčního využití určité plochy je tedy zcela jistě možná, avšak takový zásah do práv vlastníků dotčených pozemků je třeba obzvláště důkladně odůvodnit, a to vzhledem k judikатурnímu požadavku kontinuity územního plánování, jehož účelem je chránit legitimní očekávání vlastníků nemovitostí. V této souvislosti soud odkazuje také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2023, č. j. 4 As 263/2022-54, v němž bylo konstatováno, že „[ú]zemní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

území. To však neznamená, že lze rezignovat na odůvodnění změny využití území (...). Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajisté může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. O to více je tato potřeba naléhavá, dozná-li funkční využití dotčené plochy změny oproti předchozímu stavu. Tato změna v územním plánu musí být vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné změny v územním plánu, které se dotýkají vlastnických práv dotčených subjektů, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli“ (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015–83, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022-42, či ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79).

29. Zdejší soud rovněž poznamenává, že samotná „změna“ provedená v rámci nového územního plánu nevede ke zbavení vlastnického práva, avšak to neznamená, že by nedocházelo k zásahu do výkonu vlastnického práva vlastníka nemovitosti v dotčeném území. Takovým zásahem je třeba rozumět i vznik doposud neexistujících limitů užívání majetku. Pokud je územním plánem 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 dle dosavadního způsobu využití pozemků (srov. 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, nebo ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63).
30. Soud upozorňuje také na judikaturní závěr, že „[m]á-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50). Ať už se však jedná o první či druhý důvod, je nezbytné, aby byl tento důvod zřejmý z odůvodnění samotné změny. Jestliže tomu tak není, jde o nedostatečné odůvodnění, jež potažmo zakládá nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113).
31. Odpůrce v rámci odůvodnění svého rozhodnutí o námitce navrhovatele vycházel ze stanoviska Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 15. 6. 2022, č. j. KUUK/092628/2022, doručeného odpůrci dne 20. 6. 2022, v němž z pozice orgánu ochrany zemědělského půdního fondu krajský úřad jako dotčený orgán vyslovil nesouhlas s vymezením zastavitelné plochy Z10 s tím, že plocha sice navazuje na zastavěné území, ale zasahuje do zemědělsky obhospodařovaného bloku trvalého travního porostu a nebyla dostatečně prokázána nezbytnost záboru zemědělského půdního fondu v takovém rozsahu.
32. Toto závazné stanovisko bylo vydáno na základě § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který stanovil, že orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona a že dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.
33. Dle § 149 odst. 2 (věty třetí) správního řádu, který vymezuje obsahové náležitosti závazných stanovisek, dotčený orgán v odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

34. Vydání takového závazného stanoviska je v procesu přijímání územního plánu zcela zásadní. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona totiž zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.
35. Na tomto místě soud připomíná, že závazná stanoviska nejsou dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona samostatnými rozhodnutími, sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Závazné stanovisko je podkladem, kterým jsou zastupitelstvo obce i pořizovatel pro účely územně plánovací dokumentace vázáni, a od kterého se nelze odchýlit. Z hlediska obsahu, a to zejména v případě negativního stanoviska, by mělo závazné stanovisko dle ustálené judikatury alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).
36. Mezi účastníky je nesporné, že předmětné pozemky byly změnou č. 7 ÚPSÚ zahrnuty do zastavitelných ploch s funkčním využitím bydlení venkovského typu. V době pořizování soudem přezkoumávaného územního plánu tedy předmětné pozemky náležely do zastavitelných ploch a mělo tak být s nimi i nakládáno. V grafické části návrhu územního plánu je však nesprávně plocha Z10, do které byly předmětné pozemky zahrnuty, vyznačena jako nová plocha určená k zástavbě, ve které oproti stávající územně plánovací dokumentaci dochází ke změně funkčního využití. Tato skutečnost mohla zřejmě zmást orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který, jak vyplývá z jeho vyjádření založených ve správním spise, považoval plochu Z10 za přezkoumávaným plánem nově vytvářenou plochu určenou k zástavbě. Tento omyl však nemůže mít žádný vliv na to, že jak odpůrce, tak i dotčený orgán, měli při přípravě územního plánu a poskytování stanoviska vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu a posuzovat předmětné pozemky jako pozemky zahrnuté již předchozí územně plánovací dokumentací do zastavitelných ploch.
37. Je nutno s ohledem na skutečnost, že změna územně plánovací dokumentace byla přijata, vycházet z předpokladu, že předmětné pozemky v rámci přijímání změny č. 7 ÚPSÚ prošly posouzením důvodnosti jejich zahrnutí do zastavitelných ploch i z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu, a bylo tehdy shledáno, že byly splněny zákonné předpoklady k jejich zahrnutí do zastavitelných ploch. V takové situaci, jak vyplývá z výše citované judikatury, bylo nutné, aby svůj nesouhlas se zahrnutím předmětných pozemků do zastavitelných ploch odůvodnil orgán ochrany zemědělského půdního fondu dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). Orgán ochrany zemědělského půdního fondu jako dotčený orgán však ve svém stanovisku pouze konstatoval, že nepovažuje zahrnutí dotčených pozemků do zastavitelných ploch ze strany pořizovatele nového územního plánu za dostatečně odůvodněné, a proto vyslovil nesouhlas se zahrnutím dotčených pozemků do zastavitelných ploch. Takové odůvodnění je však dle soudu za dané skutkové situace zcela nedostatečné. Z odůvodnění takového stanoviska totiž není možné zjistit, k jaké změně podstatných skutečností došlo či zda bylo původní zahrnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

předmětných pozemků do zastavitelných ploch nesprávné a proč. S přihlédnutím k výše uvedené judikatuře je tedy nutno konstatovat, že stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 15. 6. 2022, č. j. KUUK/092628/2022, na základě kterého pořizovatel územního plánu vyňal předmětné pozemky ze zastavitelných ploch a zahrnul je do ploch územní rezervy, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

38. Vzhledem ke skutečnosti, že v důsledku závaznosti stanoviska pro pořizovatele územního plánu bylo jediným důvodem, který byl v textové části územního plánu uveden k odůvodnění zahrnutí předmětných pozemků do ploch územní rezervy s možností výstavby až po případném zastavění rozvojových ploch v sídle Chudarov, odkaz právě na výše uvedené negativní stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, shledal soud v důsledku nepřezkoumatelnosti tohoto stanoviska nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů i samotný návrhem napadený územní plán v rozsahu týkajícím se předmětných pozemků.
39. Na základě shora uvedeného je nutno konstatovat, že napadený územní plán je ve vztahu k zahrnutí předmětných pozemků do funkční plochy územní rezervy ÚR2 nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a proto soud výrokem I. přistoupil podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ke zrušení napadeného územního plánu v rozsahu vymezení plochy ÚR2 na předmětných pozemcích, a to dnem právní moci tohoto rozsudku. Bude-li chtít odpůrce znovu zavést do územního plánu zrušenou část, bude muset provést zcela nové řízení, v němž budou pořizovány nové podklady a navrhovatel bude moci uplatnit své připomínky dle § 97 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.
40. Vzhledem ke zjištěné nepřezkoumatelnosti se soud již dalšími námitkami navrhovatele vztahujícími se k zahrnutí předmětných pozemků do plochy ÚR2 nezabýval.
41. Veškerá argumentace navrhovatele v návrhu směřovala proti vynětí předmětných pozemků ze zastavitelných ploch, avšak v petitu návrhu bylo žádáno zrušení celého územního plánu, nikoliv jen části, která se navrhovatele dotýká. Soud připomíná, že v přezkumu opatření obecné povahy není zakotvena *actio popularis*, tedy veřejná žaloba na ochranu obecných zájmů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185). Navrhovatel tedy nemůže úspěšně namítat vady, které se bezprostředně nedotýkají jeho práv, například obecně nesprávné vyhodnocení zastavitelnosti všech pozemků v obci. Z tohoto pohledu vyhodnotil soud návrh ve zbývajících částech jako nedůvodný, a proto výrokem II. rozsudku návrh ve zbytku podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
42. O náhradě nákladů řízení poté soud rozhodl výrokem III. rozsudku podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud v tomto ohledu uvádí, že z komentářové literatury k danému ustanovení s. ř. s. se podává, že „se lze s částečným úspěchem setkat i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, pokud soud zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část v menším rozsahu, než požadoval navrhovatel. V případě částečného úspěchu ve věci má právo na náhradu nákladů ten účastník, jehož míra procesního úspěchu převažuje nad mírou procesního neúspěchu. Účastníku, který má na základě tohoto pravidla právo na náhradu nákladů řízení, se přiznává náhrada části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu.“ (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol.: Soudní řád správní: Komentář., Systém ASPI,

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

Wolters Kluwer, 2019, k § 60, nebo Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace., C. H. Beck, Praha: 2016, k § 60). Dále je možno zmínit, že „*částečný úspěch navrhovatele nastává tehdy, jestliže soud vyhověl větší části požadavků obsažených v petitu návrhu nebo těm významnějším z nich (např. zrušil-li dvě ze tří žalobou napadených rozhodnutí)*“ (viz Potěšil, L., Šimíček, V. a kol.: Soudní řád správní: Komentář., Systém ASPI, Nakladatelství Leges, 2014, k § 60).

43. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 20. 11. 2020, č. j. 10 As 214/2019-64, mimo jiné uvedl, že „*při své další úvaze se pak řídil klasickou civilní doktrínou náhrady nákladů řízení při částečném úspěchu ve věci (viz např. Drápal, L., Bureš, J.: Občanský soudní řád. Komentář. C. H. Beck, I. vydání, Praha 2009, komentář k § 142), která se uplatňuje i ve správním soudnictví. Podle ní je třeba určit poměr úspěchu obou účastníků a od úspěchu účastníka odečíst jeho neúspěch (tj. míru úspěchu druhé strany). Městský soud proto určil, že stěžovatel uspěl v bodě 3 své žádosti (úspěch 50 %), ale naopak neuspěl v bodě 5 své žádosti (neúspěch 50 %). Odečtením neúspěchu od úspěchu vznikne nula, proto nebyla stěžovateli přiznána žádná náhrada nákladů řízení.*“
44. Na tomto základě tedy soud v posuzované věci podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. shledal, že navrhovatel byl úspěšný pouze částečně, a to v rozsahu částečného zrušení napadeného územního plánu výrokem I. rozsudku, avšak již nebyl úspěšný ve zbylé části podaného návrhu, zamítnuté výrokem II. rozsudku. Dle názoru soudu za nastalé situace nelze jednoznačně stanovit, který z účastníků řízení byl více úspěšný. V posuzovaném případě se totiž jednalo o řešení otázky, která neumožňuje přesnou kvantifikaci míry procesního úspěchu (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2025, č. j. 142 A 2/2023-116, a ze dne 9. 4. 2025, č. j. 140 A 1/2025-83). Z tohoto důvodu tak bylo ve výroku III. rozsudku dle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. vysloveno, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o návrhu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.

Ústí nad Labem 13. října 2025

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: I. T.