



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Ondřeje Bartoše (soudce zpravodaj) a Petra Mikeše v právní věci navrhovatelky: **SV ENERGO a. s.**, se sídlem Rybova 25, Hradec Králové, proti odpůrkyni: **obec Leština u Světlé**, se sídlem Leština u Světlé 51, zastoupená JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Leština u Světlé, vydaného usnesením zastupitelstva obce ze dne 17. 7. 2024, č. 20240304, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2025, č. j. 30 A 23/2025-91,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2025, č. j. 30 A 23/2025-91, **se ruší.**
- II. Územní plán obce Leština u Světlé, vydaný usnesením zastupitelstva ze dne 17. 7. 2024, č. 20240304, **se ruší** v textové části v rozsahu:
- úvodní část kapitoly 6., část odstavce osm, ve znění: „*velkoplošných fotovoltaických elektráren,*“,
  - část podkapitoly 6.3, oddíl *Výroba lehká – VL*, pododdíl *Podmíněně přípustné využití*, poslední řádek, ve znění: „*-fotovoltaické elektrárny za podmínky, že se jedná o zařízení stávající*“,
- a to ve vztahu k pozemku parc. č. 133/4 v katastrálním území Leština u Světlé, který odpovídá ploše Z.I9,
- ke dni právní moci právní moci tohoto rozsudku.
- III. Ve zbytku **se návrh odmítá.**
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

## I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto řízení zabýval zákonností regulativu spočívajícího v nepřipustném umísťování velkoplošných fotovoltaických elektráren, větrných elektráren a bioplynových stanic a regulativu pro plochu lehké výroby Z.I9 v podobě podmíněně přípustného umísťování fotovoltaických elektráren. Tyto regulativy zavedla odpůrkyně ve svém územním plánu, vydaném usnesením zastupitelstva obce ze dne 17. 7. 2024, č. 20240304 (dále „územní plán“). Posuzoval mimo jiné otázku aktivní (procesní i věcné) legitimace navrhovatelky.

[2] Navrhovatelka (jako vlastník pozemku parc. č. 133/4 v kat. úz. Leština u Světlé, na němž hodlá vybudovat fotovoltaickou elektrárnu – dále „FVE“ – s instalovaným výkonem 1029,6 kWp) se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Krajského soudu v Hradci Králové domáhala zrušení části územního plánu, konkrétně

- úvodní části kapitoly 6., která stanoví podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, odstavce osm, podle něhož je *„z důvodu ochrany krajinného rázu v řešeném území nepřipustné umísťování velkoplošných fotovoltaických elektráren, větrných elektráren a bioplynových stanic. Fotovoltaické panely či termosolární kolektory v malém rozsahu (pro lokální potřebu), umístěné na střechách objektů a v areálech výroby jsou přípustné pouze za podmínky, že se nebudou negativně uplatňovat v dálkových pohledech a v celkovém výrazu cenných urbanistických kompozic (urbanistická jádra obcí, návsi apod.) a nebudou umísťovány na zemědělské půdě“*,
- části podkapitoly 6.3 („Plochy výroby a skladování“), oddílu „Výroba lehká – VL“, pododdílu „Podmíněně přípustné využití“, posledního řádku ve znění *„- fotovoltaické elektrárny za podmínky, že se jedná o zařízení stávající“*, a to ve vztahu k ploše pro lehkou výrobu Z.I9.

[3] Krajský soud výrokem I. v záhlaví označeného rozsudku zrušil územní plán v rozsahu úvodní části kapitoly 6., části odstavce osm ve znění *„velkoplošných fotovoltaických elektráren“*, a části podkapitoly 6.3. oddílu „Výroba lehká – VL“, pododdílu „Podmíněně přípustné využití“, posledního řádku ve znění *„- fotovoltaické elektrárny za podmínky, že se jedná o zařízení stávající“*, a to ve vztahu k ploše Z.I9. Výrokem II. ve zbytku návrh zamítl. Výrokem III. rozhodl o nákladech řízení.

[4] Krajský soud shledal, že navrhovatelka je aktivně procesně legitimována, protože napadený územní plán se dotýká její právní sféry – brání uskutečnění jejího záměru vybudovat na vlastním pozemku FVE. Krajský soud úvodem poznamenal, že územní plán rozlišuje mezi velkoplošnými FVE (jejichž umístění je absolutně nepřipustné) a fotovoltaickými panely či termosolárními kolektory *v malém rozsahu*, jejichž umístění je přípustné podmíněně. Protože záměrem navrhovatelky je vybudovat velkoplošnou FVE, zaměřil se krajský soud právě na otázku (ne)přípustnosti velkoplošných FVE. Krajský soud se zabýval přiměřeností napadené regulace poté, co tuto námitku shledal obecně přípustnou (navrhovatelka v procesu přijímání územního plánu uplatnila námitku, že navržená regulace se fakticky blíží absolutnímu zákazu staveb FVE na území obce, což je podle ní v rozporu se zásadou přiměřenosti). Nepřípustnou shledal krajský soud pouze dílčí námitku, že jde o jednotnou regulaci pro FVE, větrné elektrárny a bioplynové stanice (tu totiž navrhovatelka uplatnila poprvé až v návrhu).

pokračování

[5] Krajský soud neshledal, že by odpůrkyně přijala napadenou regulaci účelově (se zaměřením konkrétně proti navrhovatelce). Na základě chronologie přijímání územního plánu dospěl k závěru, že účelovosti postupu odpůrkyně nic nenasvědčuje. Neshledal ani porušení legitimního očekávání navrhovatelky; obec může v novém územním plánu stanovit nové regulativy a navrhovatelka věděla o tom, že probíhá proces přijímání nového územního plánu. Tvzení, že jí starosta odpůrkyně sdělil, že proti umístění FVE na území obce nic nemá, navrhovatelka nedoložila, a i kdyby ano, nejednalo by se o veřejný příslib zakládající legitimní očekávání. Krajský soud také nepovažoval za vadu chybějící definici pojmu „velkoplošná FVE“. Jde o neurčitý právní pojem, který má být podroben výkladu, pro nějž skýtá územní plán dostatečnou oporu. Podle krajského soudu nemůže být pochyb o tom, že navrhovatelčin záměr (FVE o instalovaném výkonu 1029,6 kWp) velkoplošnou FVE je.

[6] Krajský soud přisvědčil argumentaci navrhovatelky, že není řádně odůvodněno rozhodnutí o jejích námitkách a že ani ze zbytku územního plánu neplynou důvody přijaté regulace. Navrhovatelka v procesu přijímání územního plánu namítla, že nelze plošně zakázat výstavbu FVE způsobem, jakým to učinila odpůrkyně; je to v rozporu se zásadou přiměřenosti, protože v dnešní době je dán veřejný zájem na rozšiřování výroby energie z obnovitelných zdrojů a nahrazování její výroby z fosilních paliv. Poukázala na § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 19/2023 Sb., tzv. lex OZE, podle něhož jsou výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů o instalovaném výkonu nad 1 MW veřejnou technickou infrastrukturou zřizovanou ve veřejném zájmu. Dále poukázala na související novelizaci úkolů územního plánování v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a dovolávala se také nařízení Rady (EU) 2022/2577, které stanoví vyvratitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu u projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů. Krajský soud souhlasil, že odpůrkyně na tyto námitky dostatečným způsobem nereagovala. Jádrem problému spatřoval v tom, že napadený územní plán stanovil absolutní nepřipustnost umísťování velkoplošných FVE. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS, krajský soud uvedl, že v územně plánovací dokumentaci nelze takto kategoricky znemožnit určitý typ legální aktivity, který je jinde běžně připuštěn. Omezení je možné jen z důvodů opřených o konkrétní podmínky míst, kde by se elektrárny měly budovat. Krajský soud – s odkazem na jiný rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011-261, č. 3099/2014 Sb. NSS – postrádal v územním plánu přesvědčivé odůvodnění, v čem spočívá ojedinělost podmínek v území a proč nelze předpokládat, že zákonem zajištěná míra ochrany zájmů (zde zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu – dále „ZPF“ – a zájmu na ochraně krajinného rázu) je nedostatečná. Krajský soud uzavřel, že zcela omezit výstavbu velkoplošných FVE na území obce lze jen z vážných důvodů svědčících o výjimečně vysoké míře ochrany jiného zájmu, neboť se jedná o ekonomickou aktivitu nejen legální, ale navíc ještě zákonodárcem podporovanou (srov. výše citovaný lex OZE).

[7] Krajský soud nepovažoval za dostatečné, že odpůrkyně ve vypořádání námitek odkázala na potřebu chránit ZPF a krajinný ráz a také na to, že na území obce je dostatek ploch pro výrobu, na nichž je možné FVE umístit. Podle krajského soudu odpůrkyně neuvedla konkrétní důvody, pro které by tyto hodnoty v regulovaném území vyžadovaly větší ochranu v podobě úplného zákazu výstavby velkoplošných FVE. Nemohl obstát ani odkaz na jiné volné plochy pro výrobu, neboť ani na nich nelze velkoplošné FVE umísťovat. Argumentaci ochranou ZPF považoval krajský soud za nelogickou také proto, že pozemek navrhovatelky, na němž chce umístit svou FVE, je součástí plochy pro lehkou výrobu Z.I9,

kde územní plán umožňuje umístit například halový objekt o výšce až 6 metrů. Krajský soud uzavřel, že regulace umísťování velkoplošných FVE nebyla v napadeném územním plánu náležitě odůvodněna; proto soud nemohl ověřit, zda není zjevně nepřiměřená.

## II. Kasační stížnost odpůrkyně a vyjádření navrhovatelky

[8] Odpůrkyně (dále „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[9] Namítá, že krajský soud zasáhl do ústavně zaručeného práva na samosprávu tím, že nepostupoval standardně vytvořením tzv. bílé plochy, nýbrž stanovil novou regulaci, která neodpovídá zájmům stěžovatelky ani jejích občanů. To odporuje soudní praxi, podle níž při zrušení části nového územního plánu má vzniknout neregulovaná část území (bílá plocha). V důsledku kasačního zásahu krajského soudu došlo k „přepsání“ stanovených regulativů a vytvoření regulace nové. Zrušením pouze některých regulativů krajský soud narušil jejich provázanost a vytvořil regulaci, kterou by stěžovatelka nepřijala a raději by setrvala u dřívější regulace podle územního plánu z r. 1998.

[10] Podle nynější regulace stanovené krajským soudem je možné umístit velkoplošné FVE kdekoli bez vazby na funkční využití plochy a bez ohledu na jakoukoliv koncepci. Taková regulace nemůže odpovídat představám stěžovatelky o všestranném rozvoji území. Rozsudek krajského soudu svými účinky vyprázdnil právo na územní samosprávu a z něj plynoucí právo rozhodnout o rozvoji svého území nástroji územního plánování. Jde o postup v rozporu s veřejným zájmem, protože stěžovatelka jako obec hájí i zájmy svých občanů. Krajský soud zvolený postup neodůvodnil; neuvedl důvody k závěru, že jím zvolený postup bude souladnější s právem stěžovatelky na samosprávu než standardní vytvoření „bílé plochy“. To stěžovatelka označuje za libovůli.

[11] Krajský soud podle stěžovatelky porušil také princip zdrženlivosti a zásadu, že správní soudy nejsou oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; to má být zásadně výsledkem politického uvážení obce. Krajský soud tak postupoval v rozporu s ústavními zásadami dělby moci. Krajský soud pochybil také v tom, že regulativy nezrušil jen ve vztahu k pozemku navrhovatelky, ale i k dalším pozemkům. Přitom navrhovatelka byla jediná, kdo proti obecné regulaci na celém území stěžovatelky brojil.

[12] Stěžovatelka poukazuje na rozsah návrhu na zrušení územního plánu. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. platí, že soud je vázán rozsahem podaného návrhu. Nemůže tedy zrušit větší nebo jinou část opatření obecné povahy, než navrhovatel navrhuje. Závěrečný návrh navrhovatelky je třeba vykládat v souvislostech celého návrhu; v něm navrhovatelka výslovně *„nenapadá územní plán jako celek, ale pouze ty jeho části, kterými odpůrce zasáhl do jejích práv a ve kterých nevyhověl jejím námitkám vzneseným proti návrhu nového územního plánu“*. Z toho plyne, že navrhovatelka se domáhala zrušení zmiňovaných regulativů územního plánu ve vztahu k pozemku parc. č. 133/4. Jedině ve vztahu k tomuto pozemku také byla dána její aktivní legitimace. Krajský soud proto překročil rozsah podaného návrhu, protože zrušil dané regulativy i pro jiné pozemky a plochy. Porušil tím § 101d odst. 1 s. ř. s. I pokud by se nejednalo o překročení rozsahu návrhu, nemohla být navrhovatelka aktivně legitimována ve vztahu k jiným pozemkům než těm v jejím vlastnictví. Nestačí, že navrhovatelka tvrdí, že napadený územní plán je nezákonný; s. ř. s. nezná *actio popularis*.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti územního plánu pro nedostatek důvodů; odůvodnění územního plánu podle ní odpovídá požadavkům právní úpravy i judikatury. Odůvodnění opatření obecné povahy má

pokračování

poskytnout skutkovou a právní oporu právům a povinnostem uloženým opatřením obecné povahy a má obsahovat základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (tedy důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů). Tyto náležitosti napadený územní plán splňuje: uvádí důvody, pro které se stěžovatelka rozhodla pro zákaz velkoplošných FVE (z důvodu veřejného zájmu na ochraně ZPF a krajinného rázu). Stěžovatelka poukazuje na to, že podle judikatury Ústavního soudu požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Stěžovatelka na námitky navrhovatelky reagovala na str. 23 a 35 až 42 odůvodnění územního plánu. Základním problémem námitek je jejich obecnost. Místy navrhovatelka spíše sdělovala své názory a pohledy, nikoliv věcné námitky k navržené regulaci. Míře konkrétnosti námitek potom odpovídá i způsob jejich vypořádání. Stěžovatelka připomněla, že nebylo úkolem jejím ani pořizovatele, aby za navrhovatelku námitky domýšleli.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by odkazy na ochranu ZPF či krajinného rázu byly příliš obecné. Obec Leština u Světlé má zachovalý venkovský ráz, který se snaží dále dovytvářet a posilovat. Tyto snahy by byly umístěním velkoplošné FVE přímo v obytné zástavbě zmařeny. Již v této podobě je z odůvodnění dostatečně zřejmé, co stěžovatelka sledovala, i to, že se jedná o důvod legitimní. Zmiňuje-li krajský soud nelogičnost spočívající v možnosti umístit na ploše Z.I9 halový objekt s výškou až 6 metrů, stěžovatelka oponovala, že halový objekt by (na rozdíl od FVE) navazoval na zástavbu a působil tak méně rušivě. Územní plán vymezuje pouze dvě nové plochy s rozdílným způsobem využitím VL – Výroba lehká. Využitím zastavitelné plochy Z.I9 pro velkoplošnou FVE by stěžovatelka přišla o nejvýznamnější plochu pro umístění výroby lehké, což také zasahuje do práva na místní samosprávu.

[15] Podle stěžovatelky také nelze seznat, zda krajský soud při svých úvahách o nepřezkoumatelnosti vzal v potaz obsah podaných námitek. Vadou nepřezkoumatelnosti je tak spíše stížen napadený rozsudek než územní plán. Krajský soud se zabýval proporcionalitou přijatého řešení, resp. legitimitou důvodů, pro které byl zákaz umístování velkoplošných FVE stanoven, spíše než samotným posouzením přezkoumatelnosti územního plánu. Také není zřejmé, zda krajský soud vycházel z celého odůvodnění územního plánu nebo jen z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. „Vlastní“ odůvodnění územního plánu rovněž obsahuje důvody a úvahy, pro které byly konkrétní regulativy stanoveny; krajský soud však zjevně posuzoval přezkoumatelnost izolovaně jen ve vztahu k rozhodnutí o námitkách. I kdyby snad bylo odůvodnění regulace obsaženo jen ve vypořádání námitek, není to vadou, neboť rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (stejně jako veškerý obsah správního spisu). Náзор krajského soudu, jenž naznačuje opak, je tedy rozporný s konstantní rozhodovací praxí NSS.

[16] **Navrhovatelka** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že nepochybně má právo stěžovatelky na rozhodování o rozvoji svého území. Stěžovatelka ale toto právo zneužila na úkor navrhovatelky, nebrala vážně námitky proti návrhu územního plánu, což podle navrhovatelky pramení ze stěžovatelčina odporu proti navrhovatelce jako „náplavě“ zvenčí. Územní plán stanovil regulativ zaměřený výlučně proti navrhovatelce, ačkoliv na počátku všeho starosta stěžovatelky proti záměru FVE nebyl. Jiné důvody, než potřebu chránit ZPF a krajinný ráz, stěžovatelka k přijetí napadené regulace neměla. To způsobilo bezobsažnost odůvodnění územního plánu i rozhodnutí o námitkách.

[17] Odůvodnění územního plánu obsahuje rozpory. Navrhovatelkou zamýšlená FVE na pozemku parc. č. 133/4 se má nacházet v zastavitelné ploše Z.I9, určené pro využití výroby lehké (VL) a má mít instalovaný výkon 1029,6 kWp. Stěžovatelka má tuto FVE za velkoplošnou, což podle ní není v souladu s přípustným využitím této plochy. To navrhovatelka považuje za chybné. Předně navrhovatelka neví, co pojem „velkoplošná fotovoltaika“ znamená, kdy FVE již velkoplošnou je a kdy ještě není. Pojem „velkoplošná FVE“ totiž není definován ani v obecně závazných právních či jiných, zejména technických předpisech. Není definován ani v územním plánu. Není tedy jasné, jak obsah pojmu vnímá stěžovatelka, pořizovatel územního plánu či orgány veřejné správy, které na základě něho rozhodují. Takový regulativ je nepřezkoumatelný.

[18] Navrhovatelka nesouhlasí také se závěrem krajského soudu, že se v daném případě o velkoplošnou FVE jedná. Takový závěr považuje navrhovatelka za předčasný (kritéria by měl stanovovat územní plán a ne soud) a také za věcně nesprávný (pro krajský soud nebyla kritériem plocha, ať již stavbou FVE v území zabraná či plocha panelů, nýbrž počet panelů; krajský soud měl brát v úvahu kritérium výkonu, které je úměrné ploše panelů).

[19] Námitka stěžovatelky, že v důsledku kasačního zásahu krajského soudu je možné umístit velkoplošné FVE kdekoli v obci, je nedůvodná. K přivolení stavebního úřadu ke stavbě nestačí její soulad s územním plánem, nýbrž každá stavba musí splňovat ještě řadu dalších požadavků. Navrhovatelka odmítá závěry stěžovatelky, že krajský soud „stanovil podle své vlastní úvahy novou regulaci“. Krajský soud své rozhodnutí o zrušení části regulace srozumitelně odůvodnil a žádnou další nepřidával. Měl na paměti jak princip zdrženlivosti, tak zásadu minimalizace zásahů do práva na místní samosprávu.

[20] Stěžovatelkou uplatněné důvody pro napadenou regulaci (ochrana ZPF a krajinného rázu) podle navrhovatelky ve skutečnosti neexistují. Kromě toho, že – jak uvedl i krajský soud – v odůvodnění samotného územního plánu k této otázce nelze nic nalézt, v jiných otázkách obsahuje územní plán řešení, která jsou s tvrzenými důvody v přímém rozporu. Není zřejmé, proč by v plochách VL bylo možné postavit stavby lehké výroby s výrazně nižším společenským významem. Zábor ZPF pro umístění FVE je pouze dočasný, takže by daná plocha v ZPF zůstala. Naproti tomu pro stavby pro výrobu a skladování by byl ZPF zabrán trvale.

[21] Podle navrhovatelky není dán ani důvod spočívající v ochraně krajinného rázu. Stěžovatelka tvrdí, že FVE má být umístěna na „ikonickém“ místě, které je viditelné ze všech příjezdů do obce a kde by působila disharmonicky vůči okolní zástavbě. Ve skutečnosti jde o okrajovou část obce, jejíž okolí je využíváno pro výrobu, a ne o prostor důležitý pro svůj význam historický, estetický či kulturní. Navrhovatelka zde poukazuje také na klesající počet obyvatel obce a celkový charakter zástavby v obci, který nelze označit za tradiční venkovský. Upozorňuje také na to, že podle územního plánu lze v ploše Z.I9 umisťovat stavby o výšce dvou nadzemních podlaží nebo halové objekty o výšce 6 metrů. Zamýšlená FVE nedosahuje ani poloviny této výše, takže není jasné, jak by mohla zasahovat do krajinného rázu. Vliv FVE na okolí by byl menší než u jiných průmyslových staveb, s nimiž územní plán v dané ploše počítá. Otázka možného zásahu záměru do krajinného rázu byla opakovaně prověřována orgánem územního plánování, který žádný rozpor neshledal. Zařízení FVE s výkonem okolo 1 MW zcela splňuje parametry lehkého průmyslu (výroby) a nemají jakýkoli vliv na životní prostředí, jsou bezemisní, tichá, bez vibrací a bez nároků na dopravní infrastrukturu.

pokračování

[22] Navrhovatelka souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní důvody, pro které by ZPF a krajinný ráz vyžadovaly v regulovaném území větší ochranu formou úplného zákazu výstavby velkoplošných FVE. Územní plán neposkytuje racionální odpověď na to, proč má být v ploše Z.I9 nepřipustné umístění velkoplošné FVE, přestože je v ní přípustné využití pro lehkou výrobu s jejími stavbami a zařízeními. Za předpokladu, že podle předchozího územního plánu bylo v ploše přípustné umístění velkoplošné FVE, porušuje nově zakotvená nepřipustnost zásadu kontinuity územně plánovací dokumentace. Současně navrhovatelka poukazuje na § 38 odst. 5 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, podle něhož orgány územního plánování koordinují veřejné zájmy v území a podněty na provedení změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů. Podle § 39 písm. f) téhož zákona je úkolem územního plánování ve veřejném zájmu vymezovat plochy pro výrobu elektřiny, plynu a tepla včetně ploch pro jejich výrobu z obnovitelných zdrojů.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejprve se NSS zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka v této souvislosti namítala, že není jasné, zda krajský soud při posouzení přezkoumatelnosti napadeného územního plánu vycházel z jeho „vlastního“ odůvodnění, odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, nebo z obojího.

[26] Nepřezkoumatelnost je objektivní překážkou, která znemožňuje odpovědět na kasační námitky; proto k ní NSS přihlíží i z úřední povinnosti. Přezkoumatelné rozhodnutí je takové, které je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, jak krajský soud dospěl k výrokovému závěru a jak uvážil o jednotlivých námitkách (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[27] Přezkoumávaný rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Krajský soud posuzoval výtku navrhovatelky, že nebylo řádně odůvodněno rozhodnutí o námitkách, které vznesla v procesu přijímání územního plánu, a že ani z přijatého územního plánu neplynou důvody napadené regulace. V této souvislosti se zabýval obsahem námitek; přisvědčil stěžovateli, že námitky byly zhusta obecné a byly spíše obhajobou záměru navrhovatelky. Zároveň ale seznal, že navrhovatelka výslovně namítla nepřiměřenost napadené regulace a odpůrkyně na tuto námitku dostatečně nereagovala. Následně krajský soud rekapituloval relevantní judikaturu NSS a s odkazem na ni vymezil podmínky, za kterých lze přistoupit k podobně striktní regulaci, jakou navrhovatelka napadala. Konstatoval, že z vypořádání námitek navrhovatelky splnění takových podmínek neplyne, a výslovně uvedl, že v odůvodnění samotného územního plánu nenalezl přímo k této otázce nic. Je tak zřejmé, že krajský soud vycházel jak z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, tak z odůvodnění samotného územního plánu. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, která spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i v tom, že z něj není jasné, jestli vzal krajský

soud v úvahu také „vlastní“ odůvodnění územního plánu, a připomíná, že podle judikatury je dostatečné i odůvodnění územního plánu obsažené ve vypořádání námitek. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že i kdyby byly důvody regulace obsaženy jen v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, nešlo by o vadu. Krajský soud ale nic, co by bylo v rozporu s touto tezí, nenaznačoval.

[28] Nedůvodná je i námitka, že se krajský soud zabýval spíše proporcionalitou přijatého řešení než samotným posouzením přezkoumatelnosti. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku pregnančně formuloval závěr, že přísná regulace umístování velkoplošných FVE nebyla v napadeném územním plánu náležitě odůvodněna, proto nemohl ověřit, zda tato regulace není nepřiměřená. K tomuto závěru krajský soud – zcela logicky – musel nejprve kvalitativně vymezit, jaké odůvodnění takové přísné regulace by považoval za náležité. To také s pomocí závěrů judikatury NSS učinil. Nepouštěl se do vlastního hodnocení přiměřenosti, pouze typově vymezil, jaké důvody mohou vést k absolutní plošné regulaci podobné té, jakou v územním plánu zvolila stěžovatelka. Také v této otázce je rozsudek krajského soudu srozumitelný.

[29] Důvodná není ani námitka, že krajský soud překročil svou pravomoc tím, že vytvořil zcela novou regulaci, která není v zájmu stěžovatelky. NSS nic takového neshledal. Krajský soud – zcela v souladu s úpravou správního soudnictví a v mezích své pravomoci – zrušil napadenou část opatření obecné povahy. Tvzení stěžovatelky, že tím fakticky vznikla jiná regulace v daném území, než jaká zde byla před kasačním zásahem krajského soudu, je zavádějící; spíše by bylo možné říct, že na základě rozsudku krajského soudu v řešeném území není – pokud jde o možnost výstavby FVE – zavedena *žádná* regulace. Tento důsledek by ovšem nijak nepopíral přezkumný charakter správního soudnictví a kasační pravomoc krajského soudu. Přísně vzato při jakémkoli zrušujícím zásahu správních soudů do územních plánů se mění podmínky dříve stanovených regulativů a vzniká tak „nová“ regulace. To ale neznamená, že by tím krajský soud vybočoval z mezí své pravomoci, když výrok jeho rozsudku byl kasační a soud sám (aktivně, pozitivně) žádnou novou regulaci výrokem nestanovil. To, že fakticky vzniklá „nová“ regulace může být v rozporu se zájmy stěžovatelky a jejích občanů, může být pravda; takový stav je ale třeba primárně přičítat samotné stěžovatelce, která jej způsobila tím, že vydala nepřezkoumatelné (a tedy nezákonné) opatření obecné povahy. Obavy stěžovatelky, že po zrušení sporného regulativu krajským soudem by bylo možné stavět velkoplošné FVE v zásadě kdekoliv, NSS považuje za přehnané. Jak vhodně upozornila navrhovatelka, pokud územní plán dovoluje (resp. nezakazuje) umístit nějakou stavbu v území, ještě to neznamená, že je možné zde takovou stavbu bez dalšího postavit. Dvojnásob to platí o velkoplošné FVE podobného rozsahu, jako záměr navrhovatelky (instalovaný výkon přes 1 MWp), která jako výrobní zdroj z obnovitelných zdrojů energie, který není jednoduchou ani drobnou stavbou ve smyslu zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, podléhá přísnějším územně plánovacím, stavebně povolovacím i licenčním procesům (nutnost povolení a kolaudace záměru krajským stavebním úřadem, udělení licence Energetickým regulačním úřadem). S ohledem na rušící výrok bylo každopádně nadbytečné zabývat se dopadem výroku rozsudku krajského soudu na celé území stěžovatelky.

[30] NSS neshledal, že by se krajský soud zpronevěřil principu zdrženlivosti a zásadě minimalizace zásahů do práva na samosprávu tím, že by sám posuzoval oprávněnost funkčního využití sporné lokality. To krajský soud neučinil; zrušil napadenou regulaci proto, že stěžovatelka její zavedení náležitě neodůvodnila. Rozsudek krajského soudu nelze interpretovat tak, že pro spornou regulaci *nejdou dány důvody*; nic takového krajský soud

pokračování

neříká. Naopak, posouzení toho, zda tu takové důvody jsou či nikoliv, ponechal zcela na stěžovatelce. Pouze jí vytkl, že se těmito důvody dosud v dostatečné míře nezabývala, resp. je nezachytila v odůvodnění napadeného územního plánu. Tím krajský soud dostal své přezkumné úloze a tuto naplnil zcela v mezích zásad dělby moci. Současně byl krajský soud dalek toho, aby posuzoval vhodnost toho či jiného využití jakékoliv lokality. Namítá-li stěžovatelka opak, není tato námitka důvodná.

[31] Stěžovatelkou citovaná část návrhu (kde navrhovatelka uvádí, že „*nenapadá územní plán jako celek, ale pouze ty jeho části, kterými odpůrce zasáhl do jejích práv a ve kterých nevyhověl jejím námitkám*“) není nijak v rozporu s navrhovaným petitem. Jím navrhovatelka nebrojila proti celému územnímu plánu, ale domáhala se zrušení regulativu, který byl sice formulován obecně (a i systematicky byl zařazen v obecnějších ustanoveních územního plánu), současně ale nepochybně byl způsobilý zasáhnout navrhovatelčinu právní sféru. Jak NSS vysvětlí dále, navrhovatelka byla k takovému návrhu aktivně procesně legitimována, byť – s ohledem na charakter návrhových tvrzení – jen v rozsahu pozemku parc. č. 133/4, odpovídajícího ploše Z.I9. Byla tedy oprávněna jej v tomto rozsahu učinit a krajský soud z takto vymezeného předmětu řízení vyšel. Návrhu částečně vyhověl tím, že zrušil jen část osmého odstavce úvodu 6. kapitoly ve znění „*velkoplošných fotovoltaických elektráren*“ (navrhovatelka požadovala zrušit celý osmý odstavec) a poslední řádek podkapitoly 6.3. Ve zbytku pak návrh zamítl, čímž vyčerpал celý předmět řízení. Oproti přesvědčení stěžovatelky tak krajský soud nezrušil větší nebo jinou část opatření obecné povahy, než bylo navrhováno. Krajský soud tak nevykročil z mezí návrhu. To, že zrušil větší část napadeného územního plánu, než k jaké byla dána aktivní legitimace navrhovatelky, je věc jiná; k tomu viz dále.

[32] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, jak krajský soud posoudil stěžejní otázku nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu. NSS ale nepovažuje tuto argumentaci za důvodnou a souhlasí s tím, jak tuto otázku posoudil krajský soud. Ten za rozhodující okolnost označil absolutní nepřípustnost umisťování velkoplošných FVE, kterou napadený územní plán fakticky stanovil. Posuzovaný regulativ totiž stanovil podmínky pro využití všech ploch s rozdílným způsobem využití (tedy nejen ploch pro lehkou výrobu).

[33] Krajský soud správně upozornil, že judikatura NSS shledala takový postup nepřípustným, respektive přípustným pouze za určitých, přísně vymezených podmínek. Krajský soud přiléhavě odkázal na rozsudky NSS č. j. 7 Ao 2/2011-127 a 9 Ao 6/2011-261. První ze zmíněných rozsudků řešil zákaz umisťování větrných elektráren, který stanovily zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje. Uzavřel, že v územně plánovací dokumentaci nelze kategoricky znemožnit legální typ ekonomické či stavební aktivity, který je jinde připuštěn, ledaže by k tomu byly důvody vyplývající z podmínek konkrétní lokality, která má natolik specifický charakter, že je proporcionální kvůli němu zásadním způsobem omezit vlastnická práva. Pravidla omezující takovou činnost přitom nemohou být kategorická, nepodmíněná a nemožňující v určitých případech upřednostnit jiné hodnoty. Druhý z rozsudků (týkal se také větrných elektráren, ale v Ústeckém kraji) pak vymezil povinnost územního samosprávného celku v případě zákazu určitého typu činnosti ve prospěch konkurujícího zájmu přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívá ojedinělost podmínek v daném území, a proč nepostačuje zákonem stanovená míra ochrany konkurujícího zájmu. NSS proto souhlasí s tím, že stěžovatelka byla povinna v územním plánu uvést, jaké vážné důvody svědčí o potřebě výjimečně vysoké míry ochrany ZPF a krajinného rázu, aby to mohlo opodstatnit plošný, absolutní zákaz výstavby velkoplošných FVE.

[34] Krajský soud správně poukázal na to, že stěžovatelka vypořádala navrhovatelčiny námitky pouze obecnými odkazy na potřebu chránit ZPF a krajinný ráz. V kasační stížnosti se stěžovatelka snažila svoji obecnou reakci ospravedlnit obecností samotných námitek. Tomu, že námitky navrhovatelky byly formulovány značně obecně, lze přisvědčit; nepřehlédl to ostatně ani krajský soud. Avšak to, že pro zavedení striktního plošného zákazu určité ekonomické aktivity musí být zvláštní důvody, platí obecně a je také obecnou povinností územního samosprávného celku tyto důvody v územním plánu přezkoumatelným způsobem vymezit. Míra kvality případných námitek na této povinnosti nic nemění. Důvody pro úplné či zásadní omezení určité legální aktivity musí být zachyceny v odůvodnění územního plánu, který jediné tak může obstát jako přezkoumatelný a tedy zákonný. Nejedná se o přemrštěný požadavek na odůvodnění, jak se stěžovatelka snažila tvrdit, ani to neznamena, že by měla za navrhovatelku domýšlet argumentaci. Samo zavedení plošné, absolutní regulace aktivovalo povinnost stěžovatelky ji řádně odůvodnit v souladu s výše nastíněnými judikaturními východisky.

[35] Krajský soud nepřehlédl ani to, že stěžovatelčino vypořádání námitek proti posuzovanému regulativu bylo do určité míry vnitřně rozporné – stěžovatelka argumentovala tím, že na území obce je dostatek ploch pro výrobu, na kterých je možné FVE umístit. To je ale zavádějící, protože regulativ v podobě zákazu výstavby velkoplošných FVE byl v územním plánu stanoven pro celé řešené území, tyto elektrárny tedy nebylo možné umístit na žádné ploše, plochy pro výrobu nevyjímaje.

[36] Stěžovatelka také konkrétně neuvedla, jak by mělo případné umístění velkoplošné FVE zmařit tvrzené posilování venkovského rázu obce. Argumentuje-li stěžovatelka takto spíše zájmem na ochraně *urbanistického rázu* obce, jde taková argumentace nad rámec původních důvodů (ochrana ZPF a krajinného rázu). NSS zde poukazuje na svoji ustálenou judikaturu (vztahující se sice k přezkumu rozhodnutí správního orgánu, použitelnou však *mutatis mutandis* na přezkum opatření obecné povahy), z níž pro posuzovanou věc vyplývá, že vyjádření odpůrce (ať již jde o vyjádření k návrhu nebo argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti) není z povahy věci způsobilé nahradit odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, nebo též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zákonnost opatření obecné povahy lze posuzovat toliko skrze v něm obsažené odůvodnění, a nikoliv skrze dodatečně učiněné vyjádření (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2025, č. j. 4 As 28/2024-43, bod 34). Zpravidla proto není přípustné, aby stěžovatelka až svou kasační argumentací hojila nedostatky odůvodnění územního plánu. Mimo to se stěžovatelčina argumentace jeví nelogicky vzhledem k tomu, že dotčená plocha byla určena pro lehkou výrobu (včetně umístění halového objektu o výšce až 6 metrů) a není zřejmé, proč výrobní hala venkovský ráz obce zachovává, zatímco FVE nikoli. Tvrzení stěžovatelky, že případná hala by navazovala na zástavbu a působila tak méně rušivě, je spekulativní a nemá žádnou oporu ve spisovém materiálu či provedeném dokazování. Zavádějící je také argument, že FVE má být umístěna „přímo v obytné zástavbě“; FVE má stát na pozemku na samém okraji obce, byť s obytnou zástavbou částečně sousedícím.

[37] Stěžovatelka konečně namítala, že krajský soud zrušil sporný regulativ nikoli jen ve vztahu k pozemku ve vlastnictví navrhovatelky, ale fakticky ve vztahu k celému regulovanému území. V tom stěžovatelka spatřovala porušení principu zdrženlivosti, zásady minimalizace zásahů do práva na samosprávu, překročení rozsahu návrhu a nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky.

pokračování

[38] Tato námitka je důvodná.

[39] Předně NSS zdůrazňuje, že vlastník pozemku na území obce nepochybně může být v obecné rovině aktivně procesně legitimován napadnout územní plán jako celek anebo jeho obecné regulativy ve vztahu k celému řešenému území, jestliže v tomto duchu tvrdí myslitelný zásah do svých práv (rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 35). Je totiž představitelné, že i územní plán jako celek nebo jeho obecný regulativ může navrhovatele zkrátit na jeho právech tak, že to odůvodní jeho zrušení ve vztahu k celému řešenému území. Tak tomu bude zejména v případě, kdy se bude navrhovatel důvodně dovolávat obecných právem chráněných zájmů, které byly územním plánem jako celkem nebo jeho obecným regulativem porušeny tak, že to zasáhlo do navrhovatelových práv. Typicky půjde o obecné kategorie, jako je ochrana životního prostředí, (přírody, ovzduší, vod), pohoda bydlení v obci, nebo ochrana krajinného či urbanistického rázu. Bude-li navrhovatel důvodně tvrdit zkrácení na právech vyplývající z porušení těchto chráněných zájmů, může to odůvodnit zrušení územního plánu jako celku anebo jeho obecného regulativu vztahujícího se k celému řešenému území, ke všem plochám téhož druhu na území obce apod.

[40] V posuzované věci ale navrhovatelka takový obecný zásah do svých práv netvrdila. Brojila proti regulativu územního plánu sice obecnému, avšak z důvodů souvisejících výlučně se záměrem vybudování FVE na svém pozemku. Platí, že soud je při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem *a důvody* návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatelka netvrdila, že by sporný regulativ zasahoval do jejích práv ještě jinak, než nemožností umístění FVE na vlastním pozemku. Mimo meze tohoto tvrzeného zásahu tedy nebyla aktivně legitimována, a to ani procesně (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s. věta první *a contrario*). Proto v takové situaci měl krajský soud zrušit sporný obecný regulativ pouze ve vztahu k pozemku (ploše), které se záměr výstavby FVE dotýká. Takový postup by byl také souladný s principem zdrženlivosti a zásadou minimalizace zásahů do práva na samosprávu, což jsou principy, které – jak vyplývá z bohaté judikatury NSS i Ústavního soudu – soudní přezkum územně plánovací dokumentace ovládají.

[41] Jinak řečeno – je podstatné, jaké právní sféry se navrhovatelem tvrzený zásah dotýká. Jde-li o práva vztahující se výlučně ke konkrétní nemovité věci (jako tomu bylo v nyní posuzované věci), je namístě přistupovat k rozsahu zrušení zdrženlivě a zrušit napadený regulativ jen ve vztahu k nemovité věci, s níž zásah do práv navrhovatele bezprostředně souvisí. Naopak v situaci, kdy budou zasažena práva navrhovatele plynoucí ze samé skutečnosti, že je vlastníkem nemovité věci v řešeném území, byt' nepůjde přímo o práva související s touto nemovitou věcí, lze si představit zrušení napadeného regulativu i v rozsahu přesahujícím rozsah vlastnického práva navrhovatele.

[42] Krajský soud tak postupoval nesprávně, když napadenou část územního plánu (úvodní část kapitoly 6., část odstavce osm, ve znění „*velkoplošných fotovoltaických elektráren*“) zrušil ve vztahu k celému regulovanému území. Protože byl vázán nejen rozsahem, ale také důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), měl napadenou část územního plánu zrušit jen ve vztahu k pozemku (ploše) ve vlastnictví navrhovatelky, protože jen k tomu se vztahovaly důvody jejího návrhu. Ve zbylém rozsahu měl pak návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nikoli zamítnout, neboť navrhovatelka v tomto rozsahu – v duchu svých návrhových tvrzení – postrádala aktivní procesní (návrhovou) legitimaci.

[43] NSS nepřehlédl, že navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti argumentovala nesprávností, resp. předčasností závěru krajského soudu, že její záměr FVE naplňuje atributy *velkoplošné* FVE. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je ale úlohou NSS posoudit správnost rozsudku *zásadně v rozsahu kasačních námitek*. Výjimkou by byly takové vady rozsudku, k nimž by NSS musel přihlížet z úřední povinnosti; o takový případ se ale nejedná. NSS se proto touto argumentací navrhovatelky blíže nezabýval.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[44] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto výrokem I. zrušil napadený rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), výrokem II. sám rozhodl o zrušení části napadeného opatření obecné povahy (§ 110 odst. 2. písm. b) s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025], neboť se zcela ztotožnil s důvody, pro které rozhodl o zrušení již krajský soud; NSS pouze korigoval rozsah zrušení, aby odpovídal tomu, v jakém rozsahu zasahuje do práv navrhovatelky (ve vztahu k pozemku parc. č. 133/4, který představuje plochu Z.I9). Výrokem III. pak návrh ve zbytku odmítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty za středníkem), neboť navrhovatelka v tomto rozsahu nebyla aktivně procesně legitimována (nebyla oprávněna návrh podat).

[45] O nákladech řízení rozhodl soud podle zásady úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Vycházel z toho, že úspěšná ve věci byla navrhovatelka (konečný výsledek řízení odpovídá tomu, čeho se v řízení domáhala), která by proto měla právo na náhradu nákladů řízení. Této náhrady se však výslovně vzdala, a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení o kasační stížnosti. NSS proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. března 2026

Pavel Molek  
předseda senátu