



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **S. N.**, zast. Mgr. Terezou Kováčovou, advokátkou se sídlem Výstaviště 405/1, Brno, proti odpůrci: **statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Hoppova 880/18, Brno, **za účasti**: I. M., zast. Mgr. Evou Grabarczykovou, advokátkou se sídlem Pellicova 174/1, Brno, o kasačních stížnostech navrhovatele a odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2025, č. j. 64 A 1/2025-290,

t a k t o:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2025, č. j. 64 A 1/2025-290 **se ruší** ve výroku II., III. a IV.
- II. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna – schválené usnesením Zastupitelstva města Brna na zasedání č. Z9/22 konaném dne 10. 12. 2024, **se** dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v části textové a grafické v rozsahu vymezení plochy BYDLENÍ INDIVIDUÁLNÍ - BI na pozemcích parc. č. Xa, Xb, Xc a Xd v k. ú. M. H., obec B.
- III. Kasační stížnost odpůrce **se zamítá**.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o návrhu a o kasační stížnosti částku 49 250 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Tereze Kováčové, advokátky se sídlem Výstaviště 405/1, Brno.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Navrhovatel i odpůrce brojí proti v záhlaví označenému rozsudku, kterým Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) ke dni nabytí právní moci rozsudku (25. 8. 2025) výrokem I. zrušil opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna – schválené usnesením Zastupitelstva města Brna na zasedání č. Z9/22 konaném dne 10. 12. 2024 (dále jen „územní plán“) v části textové a grafické v rozsahu:

- stanovení prostorového regulativu výškové hladiny určující minimální a maximální regulované výšky budov v úrovni Hladina 1: 3 m - 7 m v rámci regulace ZÁKLADNÍCH PODMÍNEK VYUŽITÍ ÚZEMÍ – PROSTOROVÉ USPOŘÁDÁNÍ, SPECIFIKACE VÝŠKY ZÁSTAVBY (kapitola 6.4.2) pro plochu s rozdílným způsobem využití BI.R1 v zóně Z4.7, a to ve vztahu k pozemkům parc. č. Xa, Xb, Xc a Xd
- vymezení plochy VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VŠEOBECNÁ (PU) na pozemcích parc. č. Xa a Xc,
to vše v k. ú. M. H., obec B.

[2] Výrokem II. krajský soud návrh ve zbytku zamítl. Dále krajský soud rozhodl výrokem III., že je odpůrce povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 19 033, 30 Kč (odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu navrhovatele v rozsahu dvou třetin a mírou jeho procesního neúspěchu v rozsahu jedné třetiny). Výrokem IV. krajský soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Kasační stížností se navrhovatel domáhá zrušení napadeného rozsudku ve výroku II. a III.; kasační stížnost odpůrce směřuje proti výrokům I. a III. napadeného rozsudku – k tomu viz dále.

[3] Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. Xa, Xb, Xc a Xd v katastrálním území M. H., které se nacházejí na ulici B., v městské části B. – Ř. a M. H. (dále jen „pozemky“). Na pozemcích navrhovatele územní plán vymezil způsob využití BI.R1. Pozemky navrhovatele jsou určeny pro bydlení individuální, s výškovou hladinou 1. Územní plán tak na těchto pozemcích připouští v zásadě pouze výstavbu rodinných domů o výšce 3-7 m. Navrhovatel má v úmyslu na svých pozemcích realizovat stavbu čtyřpodlažního bytového domu o 12 bytových jednotkách a výšce 12,7 m. O povolení tohoto záměru navrhovatel usiloval již před účinností stávajícího územního plánu a rozhodnutím Úřadu městské části města Brna, B.-Ř. a M. H., ze dne 2. 11. 2023, č. j. MCBRMH/005658/23/2100/KUJI, byl ve společném řízení navrhovateli tento záměr nepravomocně povolen. Toto rozhodnutí bylo napadeno odvoláním. Krajský soud ovšem – na základě návrhu na vydání předběžného opatření podaného navrhovatelem – usnesením ze dne 27. 2. 2025, č. j. 64 A 1/2025-196, Krajskému úřadu Jihomoravského kraje přikázal, aby se zdržel vydání rozhodnutí ve věci povolení daného stavebního záměru, a to do doby rozhodnutí krajského soudu v této věci. Navrhovatelův nepravomocně povolený záměr regulativům nyní vymezeným v územním plánu neodpovídá. Na pozemcích navrhovatele byla dále částečně vymezena plocha PU – veřejná prostranství všeobecná. Pozemky navrhovatele jsou níže označeny modrým obrysem, plocha PU je modře šrafovaná.



2. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Na základě návrhu podaného navrhovatelem dne 10. 2. 2025 podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se krajský soud nejprve zabýval otázkou, zda bylo možné při pořízení územního plánu postupovat podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), nebo měl odpůrce aplikovat zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2021“). Podle krajského soudu odpůrce aplikací stavebního zákona z roku 2006 nepochybil. Při svém výkladu vycházel krajský soud z přechodného ustanovení v § 323 odst. 9 stavebního zákona z roku 2021 ve spojení s § 334a odst. 2 téhož zákona s tím, že klíčová byla odpověď na otázku, zda bylo veřejné projednání zahájeno před 1. 7. 2024. Krajský soud na ni odpověděl kladně, neboť dospěl k závěru, že rozhodným je okamžik zveřejnění veřejné vyhlášky společně s návrhem územního plánu a oznámením o konání veřejného projednání na úřední desce, k čemuž došlo dne 26. 6. 2024.

[5] Krajský soud se zabýval rovněž dalšími návrhovými body, z nichž dva shledal důvodnými, a proto územní plán v příslušných částech zrušil. Krajský soud odpůrci nejprve v souvislosti s namítanou nepřezkoumatelností územního plánu vytkl, že na detailní námítky navrhovatele v rozhodnutí o nich zareagoval velice stručně a adresně pouze na minimum z nich. Krajský soud proto při posouzení návrhu musel vycházet z obecného odůvodnění územního plánu, neboť rozhodnutí o námitkách je jednou z jeho součástí.

[6] Ve vztahu k posouzení otázky charakteru území navrhovatel namítal, že stávající charakter území nemá jednotnou urbanistickou koncepci a nacházejí se zde rodinné i bytové domy. Způsob využití území by měl zůstat zachován. Krajský soud zdůraznil, že smyslem územního plánování není konzervace existujícího stavu, ale vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území. Územní plán by měl respektovat dřívější územně plánovací dokumentaci, to mu však nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Navrhovatel i odpůrce se shodují na tom, že posuzovaná plocha je stabilizovaná s architektonicky nejednotnou zástavbou, jejímž primárním využitím je bydlení. V lokalitě se vyskytují rodinné i bytové domy, což krajský soud ověřil skrze snímky lokality z aplikace mapy.cz (pozn. tato služba

v roce 2025 průběžně přešla na doménu mapy.com), jimiž prováděl dokazování, a vyplývá to také z navrhovatelem doložených podkladů. Otázkou je, jaký je podíl těchto typů bydlení. Krajský soud zhodnotil, že zástavba bytovými domy není zcela ojedinělá, ale v celkovém kontextu není jejich výskyt klíčový a určující. Bytové domy neudávají hlavní tón zástavby. Nově vzniklé stavby navazují na původní zástavbu. Omezená intenzifikace spočívající v rozdělení staveb na bytové jednotky nepřerostla tak, aby určovala charakter území. Existující bytové domy se snaží svou výškou a objemem začlenit do stávající zástavby. Posuzovaná lokalita si tak zachovává charakter klidného vesnického prostředí.

[7] Krajský soud dále uvedl, že odpůrce volil mezi částečným zintenzivněním zástavby a udržením charakteru zástavby kladoucí důraz na stávající kvalitu bydlení a zvolil si druhou z těchto variant. Tato volba je legitimním projevem práva na samosprávu. Krajský soud považoval za podstatné, že k rozdělení ploch na bydlení individuální (v rodinných domech) a bydlení hromadné (v bytových domech) území plán přistoupil z podnětu zastupitelstva. Při vymezení těchto ploch se vycházelo primárně ze stávajícího stavu a charakteru stabilizovaných ploch. Zároveň si územní plán kladl za cíl zamezit nevhodné fragmentaci územního plánu, proto měly být jednotlivé funkční celky vymezeny tak, aby minimální velikost plochy byla 0,5 ha a tři čtvrtiny plochy byly využity v souladu s funkčním využitím dané plochy. V posuzované ploše se vyskytují i rozsáhlejší bytové domy, zjevně ovšem převažuje rezidenční využití představované rodinnými domy. Existující excesy v území zohledňují tzv. integrované jevy, které územní plán zachovává a respektuje. Mezi tyto jevy se řadí i záměry, ke kterým bylo alespoň vydáno povolení stavebního úřadu, další intenzifikace je zde nežádoucí, neboť by mimo jiné kladla zvýšené požadavky na místní infrastrukturu. Územní plán respektuje stávající využití území i jeho charakter, pouze brání nekoncepční intenzifikaci využití území. Odpůrce sice na navrhovatelovu námitku nereagoval dostatečně, nicméně důvody pro přijetí uvedené regulace je možné nalézt v obecné části odůvodnění územního plánu, který proto podle krajského soudu není nepřezkoumatelný ani nezákonný.

[8] Navrhovatel namítal rozpor územního plánu s politikou územního rozvoje a metodikou Ústavu územního rozvoje, neboť upřednostňuje jednostranné řešení namísto komplexního, což povede k rozšiřování zástavby a dezintegraci území. Územní plán podle krajského soudu upřednostňuje nižší intenzitu využití území, avšak důvody, pro které tak učinil, jsou v odůvodnění řádně a dostatečně uvedeny. Omezení intenzifikace zástavby územní plán zvolil v zájmu zachování stávajícího „suburbánního“ charakteru dané lokality. Zvolené řešení nadto není jednostranné. Mimo hlavní využití územní plán na posuzované ploště připouští i jiné objekty podmiňující nebo doplňující hlavní využití. Přípustné je občanské vybavení, objekty pro maloobchod do 500 m², nerušící výroba a služby atd. Přiměřeně komplexní využití plochy je zjevně přípustné.

[9] Další pochybení navrhovatel spatřoval ve vnitřní rozpornosti územního plánu. Jedním z cílů územního plánu je snaha o intenzifikaci využití a zabránění jevu *urban sprawl* (rozšiřování městské zástavby do okolní krajiny). Vymezení plochy BI na pozemcích navrhovatele k uvedenému cíli nesměřuje. Krajský soud dospěl k závěru, že tato skutečnost nepředstavuje zásadní vnitřní rozpor, který by činil odůvodnění územního plánu nezákonným. Uvedený cíl není výlučný a jediný, který by bylo nezbytné respektovat na všech úrovních územního plánu a ve všech lokalitách. Pokud by územní plán bezvýjimečně

pokračování

sledoval dosažení jen jednoho ze svých cílů, popíral by svůj smysl a účel. Intenzifikace může být přípustná v jiných částech v různém rozsahu s ohledem na lokální podmínky.

[10] Obdobným způsobem krajský soud vypořádal i úvahy týkající se nesplnění požadavků na trvale udržitelný rozvoj. Při tvorbě územního plánu je potřeba respektovat tři základní pilíře trvale udržitelného rozvoje, a to příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území. Žádný z těchto pilířů by neměl být zcela popřen, což neznamena, že by bylo nezbytné na všechny pilíře klást stejný důraz. S ohledem na stávající charakter lokality je zde kladen větší důraz na zachování přírodních hodnot a soudržnost obyvatel, zatímco hospodářský rozvoj je částečně upozaděn. Důvody pro tento postup územní plán vymezuje dostatečně.

[11] Navrhovatel měl dále za to, že je diskriminován, jelikož blízká zóna Z3.26 (v k. ú. Řečkovice a Ivanovice) byla vymezena jako plocha BU.R2 přesto, že se nachází nedaleko navrhovatelových pozemků a má obdobný charakter. S tímto tvrzením se krajský soud neztotožnil a upozornil na odlišnosti srovnávaných ploch, které odůvodňují volbu odlišné regulace, což nepředstavuje svévolné ani diskriminační řešení.

[12] V obecném odůvodnění územního plánu však podle krajského soudu nebylo možné nalézt odpověď na dvě dílčí námitky uplatněné navrhovatelem. První z nich se týkala vymezení výškové hladiny R1, které má negativní dopad na smysluplné využití stavebních pozemků. Morfologii terénu posuzované lokality určuje prudký svah. Výšková hladina 3-7 m proto může být nedostatečná, neboť stavby by na straně přivrácené ke svahu nemohly mít okna do zahrady. Většina domů nacházejících se v dané lokalitě má výšku přes 9 metrů. Krajský soud zdůraznil, že tuto námitku odpůrce vůbec nevypořádal a nerefletoval specifické morfologické podmínky terénu v dané lokalitě, které zpochybňují použitelnost obecných úvah vedoucích k vymezení výškové hladiny v tomto konkrétním případě. Krajský soud nevyhloučil, že by mohlo být technicky možné vystavět v lokalitě rodinný dům splňující výškové regulativy, nicméně není jeho úkolem navrhovatelovu námitku vypořádat jako první.

[13] Další návrhový bod, který krajský soud shledal důvodným, se týkal vymezení plochy PU na pozemcích navrhovatele. Navrhovatel namítal, že je toto vymezení v rozporu se skutečným stavem, neboť dotčená část pozemku slouží jako zahrada, kde se nachází i studna a retenční nádrž. Vymezení veřejného prostranství rovněž nerespektuje požadavek na zachování uliční a stavební čáry. Podle krajského soudu byl zábor ve prospěch veřejného prostranství v případě navrhovatele proveden hlouběji pouze proto, že je rodinný dům umístěn šikmo k místní komunikaci, sleduje však stavební čáru, jako v případě ostatních nemovitostí. Krajský soud dal stěžovateli zapravdu v tom, že plocha veřejného prostranství byla na jeho pozemcích chybně vymezena jako stabilizovaná, jelikož tento pozemek jako veřejné prostranství neslouží. Jde o stupňovitou předzahrádku, která odděluje rodinný dům od místní komunikace a která není veřejně přístupná, je oplocená a od chodníku oddělená zdí. Odpůrce tyto skutečnosti nijak nerefletoval a vymezení veřejného prostranství na pozemcích navrhovatele dostatečně neodůvodnil. Vymezení veřejného prostranství pro navrhovatele přináší významné omezení v nakládání s jeho pozemkem. I tato námitka tak postrádá řádné odůvodnění, proto tento návrhový bod shledal krajský soud důvodným.

[14] Navrhovatel namítal, že je zvolené řešení neproporcionální a vymezených cílů územní plán mohl dosáhnout i méně zatěžující regulací. Touto otázkou se krajský soud s ohledem na zrušení dvou výše uvedených částí územního plánu zabýval pouze ve vztahu k vymezení plochy BI. Krajskému soudu nebylo zřejmé, jakým jiným způsobem by odpůrce mohl dosáhnout vymezeného cíle, kterým bylo omezení bytové výstavby. Navrhovatel namítal, že mu územní plán brání provést zamýšlený stavební záměr. Krajský soud v této souvislosti poukázal na tzv. integrované jevy, které zohledňují situace, v nichž již někdo disponuje povolením záměru (byť nepravomocným), který územnímu plánu odporuje, což je případ navrhovatele. Výskyt těchto integrovaných jevů územní plán nadále respektuje, pokud by záměr byl pravomocně povolen, mohl by jej navrhovatel realizovat i za účinnosti posuzovaného územního plánu. I s ohledem na tuto úpravu neshledal krajský soud zvolené řešení neproporcionálním.

3. Kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

3.1 Kasační stížnost navrhovatele

[15] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel kasační stížnost, ve které brojí proti výroku II. a III. napadeného rozsudku a domáhá se jejich zrušení, stejně jako zrušení územního plánu v části vymezení plochy BI na pozemcích navrhovatele, anebo (alternativně) se navrhovatel domáhá zrušení celého územního plánu. Navrhovatel v první řadě upozorňuje na vady skutkových zjištění, o které krajský soud opřel své rozhodovací důvody. Navrhovatel již ve svých připomínkách a námitkách upozornil na povinnost respektovat při pořizování územního plánu stávající charakter i hodnoty území. Odpůrce měl povinnost zjistit stávající charakter území a rovněž jej chránit, této povinnosti však nedostál. Navrhovatel naproti tomu odpůrci předložil tři závazná stanoviska orgánů územního plánování a rovněž urbanistickou analýzu vypracovanou architektonickou kanceláří Hlavsa Architekti, které charakter území popisují. Z těchto podkladů vyplynulo, že charakter posuzovaného území je nejednotný, tvořený původní venkovskou zástavbou i novostavbami, s výskytem řadových domů, samostatně stojících domů i dvojdomů s šikmými i plochými střechami a s převahou 2-3 nadzemních podlaží, vyskytují se zde i domy čtyřpodlažní. Podle urbanistické analýzy je většina domů v okolí ulice B. trojpodlažní a snížení zástavby tak představuje zásah do současného charakteru území. Podle definice rodinného domu [viz § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, resp. § 13 písm. c) stavebního zákona z roku 2021] mohou mít rodinné domy maximálně dvě nadzemní podlaží, domy s třemi nadzemními podlažími tak již tuto definici nesplňují. Z právě uvedeného je zřejmé, že se v posuzovaném území vyskytují rodinné i bytové domy. V územním plánu vyhodnocení charakteru území chybí a odpůrce se se závěry navrhovatele nijak nevypořádal.

[16] Navrhovatel na své námitky navázal i v návrhu posuzovaném krajským soudem, který však stanoviska orgánů územního plánování označil za nadbytečné a sám prováděl dokazování ohledně skutečného charakteru území. Krajský soud sám provedl hodnocení charakteru území, aniž by se zabýval odbornými podklady předloženými navrhovatelem. Zároveň krajský soud rozhodoval na základě skutkového stavu, který neodpovídal rozhodné době. Ohledně charakteru území bylo dokazováno snímky z aplikace mapy.cz (nyní mapy.com), které byly datovány k srpnu 2023, byť byl územní plán vydán v lednu 2025.

pokračování

Krajský soud proto nerozhodoval na základě skutkového stavu ke dni vydání přezkoumávaného územního plánu, navíc v mezidobí od pořízení uvedených snímků a pořízení územního plánu došlo k nové výstavbě, která nejednotný charakter zástavby potvrzuje.

[17] Podle krajského soudu z odůvodnění územního plánu vyplývá, že při vymezení ploch BI vycházel primárně ze stávajícího stavu a charakteru stabilizovaných ploch. Jak bylo uvedeno v předchozích námitkách, skutečný charakter území odpůrce vůbec nedefinoval správně, odůvodnění vymezení ploch BI na pozemcích navrhovatele proto není správné. Neobstojí ani argument vztahující se k potřebné velikosti jednotlivých funkčních ploch, v územním plánu se totiž vyskytují i menší plošné celky, které lépe respektují charakter konkrétního území. Nadto územní plán argumentaci velikostí jednotlivé funkční plochy vůbec neobsahuje a krajský soud jej proto neměl vůbec vyhodnotit.

[18] Krajský soud ve svém odůvodnění rovněž poukazoval na nevyhovující místní infrastrukturu, což je argumentem, který se poprvé objevil v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Tímto postupem bylo připuštěno dodatečné doplnění územního plánu až v rámci soudního přezkumu, což odporuje zásadě přezkoumatelnosti a transparentnosti rozhodování správních orgánů. Pokud by bylo umožněno, aby odpůrce územní plán blíže odůvodnil až v rámci soudního přezkumu, ztrácí smysl institut námitek. Uvedený postup navrhovateli znemožnil namítat dostatečnost místní infrastruktury, což mohl prokázat dalšími podklady.

[19] Napadený rozsudek připouští, že odůvodnění vymezení ploch BI je dílčím nedostatkem územního plánu, což navrhovatel považuje za nedostatek zásadní. Navrhovatel namítá, že v obecné části odůvodnění územního plánu nelze nalézt odůvodnění vymezení plochy BI na jeho pozemcích. Vymezení ploch BI odporuje charakteru území a navrhovatel důvody pro toto vymezení nenalezl.

[20] Podle navrhovatele odpůrce v rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu reagoval pouze na několik marginálních námitek, s většinou zásadních námitek se vypořádal pouze konstatováním, že jde o komentáře, názory či právní vývody, které lze vzít na vědomí. Krajský soud přezkoumal územní plán a vycházel z obecného odůvodnění územního plánu, což představuje nezákonný postup. Mezi obecným odůvodněním územního plánu a vypořádáním námitek existuje rozdíl, jelikož vypořádání námitek konkrétnímu adresátu sděluje, proč dochází k zásahu do jeho individuálních práv a povinností, toto odůvodnění pak musí být přezkoumatelné. Tuto odlišnost krajský soud nereflektoval.

[21] Územní plán je vnitřně rozporný, neboť deklaruje cíle, které následně v konkrétních lokalitách popírá. Územní plán má usilovat o kompaktní město, intenzifikaci využití území a omezení rozrůstání do volné krajiny a má chránit stabilizované plochy i umožňovat jejich přiměřený rozvoj. V případě posuzovaného území tyto cíle územní plán nerespektuje. Současná regulace naopak podporuje rozrůstání města do šířky namísto zachování současného využití území. Podle krajského soudu sice regulace v posuzovaném území tyto cíle oslabuje, nezakládá však vnitřní rozpor v územním plánu, jelikož nejde o výlučný a nadřazený cíl. Tímto krajský soud uvedený cíl bagatelizuje. Územní plán jej považuje za jeden ze základních urbanistických principů, jeho popření proto vnitřní rozpornost zakládá.

Ochrana neurčitého „suburbánního“ charakteru posuzované lokality byla nadřazena všem ostatním zájmům. Vůbec nebyla posouzena možnost přiměřené intenzifikace v podobě menších bytových (vila) domů. Územní plán proto vylučuje smysluplný rozvoj dané lokality a nerespektuje vlastní logiku odůvodnění. Vymezení plochy BI.R1 postrádá koncepční logiku a návaznost. Krajský soud správně konstatoval, že zařazení pozemků do výškové hladiny 1 je nedostatečně odůvodněno, tyto své úvahy však nedotáhl do důsledku. V případě, že podmínky území vyžadují výšku nad 7 m, musí být území zařazeno do výškové hladiny 2 připouštějící výšku staveb až 10 m. Nicméně takové domy budou dosahovat tří nadzemních podlaží a nemohou již splňovat zákonné vymezení rodinných domů. Regulativ BI.R1 je technicky neproveditelný a právně neudržitelný, a to obzvláště pokud krajský soud zrušil územní plán v části vymezující minimální a maximální regulovanou výšku budov na 3 m-7 m.

[22] Územní plán je v rozporu s politikou územního rozvoje a metodickou příručkou Ústavu územního rozvoje, jelikož preferuje jednostranné řešení a brání komplexnímu rozvoji území na pozemcích navrhovatele. S touto otázkou se odpůrce ani krajský soud nevypořádal správně. Územní plán v rozporu se zásadami vymezenými uvedenými podklady vylučuje pestrou strukturu obytných forem. Současná regulace nadto může vést k tzv. *suburban sprawl*, tedy prostorově neefektivnímu rozvoji území, což je efekt, kterému se politika územního rozvoje snaží zabránit. Význam metodiky Ústavu územního rozvoje i politiky územního rozvoje krajský soud bagatelizuje.

[23] Územní plán není v souladu ani s požadavky na trvale udržitelný rozvoj, neboť upozařuje tzv. hospodářský pilíř. Podle krajského soudu je upřednostnění dalších pilířů trvale udržitelného rozvoje legitimní, s čímž navrhovatel nesouhlasí. Odpůrce totiž na obdobnou argumentaci uplatněnou v námitkách nereagoval, soudní závěr o vyváženém upřednostnění pilířů neobstojí, neboť nebyl dostatečně odůvodněn.

[24] Územní plán rovněž nesplňuje test proporcionality. Vymezením ploch BI dosáhne omezení výstavby bytových domů, avšak na úkor ochrany nejednotného charakteru území a vlastnických práv navrhovatele. V posuzovaném území není chráněn stávající charakter, ale zavádí se nová umělá uniformita potlačující reálný charakter lokality. Neobstojí ani argument, že vymezeného cíle, kterým je zamezení bytové výstavby, nelze dosáhnout jinak. Umožnění výstavby bytových domů by lépe respektovalo stávající charakter území, aniž by byl ohrožen cíl regulace. Bylo možné zvolit řešení ve formě umožnění výstavby tzv. vila domů, které by měly nižší počet bytových jednotek a tři nadzemní podlaží, což by plně odpovídalo charakteru území. Není však úkolem navrhovatele bez odbornosti nabízet mírnější řešení reflektující ochranu vlastnických práv a ochranu charakteru území. Omezení vlastnického práva navrhovatele odpůrce nadto dostatečně neodůvodnil.

[25] Podle navrhovatele je celý územní plán nezákonný, jelikož byl vydán podle stavebního zákona z roku 2006, nikoliv podle stavebního zákona z roku 2021. V souvislosti s otázkou, kdy bylo zahájeno veřejné projednání, navrhovatel odkazuje na § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého je řízení z moci úřední zahájeno dnem doručení oznámení o zahájení řízení účastníku řízení. Podle § 174 správního řádu se pro řízení o opatření obecné povahy použijí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Při doručování veřejnou

pokračování

vyhláškou tak bylo v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu doručeno patnáctým dnem po vyvěšení. V nyní posuzovaném případě byla veřejná vyhláška doručena nejdříve dne 11. 7. 2024, odpůrce měl proto postupovat podle stavebního zákona z roku 2021. Pokud by bylo rozhodným okamžikem samotné vyvěšení veřejné vyhlášky, mohla by být fáze veřejného projednání zahájena dříve, než se kdokoli mohl seznámit s jejím obsahem, což je v rozporu s právní jistotou a ochranou procesních práv účastníků. Stejně tak stavební zákon z roku 2006 nerozděloval přijímání územního plánu na určité fáze, pojem „zahájení veřejného projednání“ proto nemůže odkazovat na již existující zákonný okamžik. Tento okamžik je potřeba vyložit systematicky a zohlednit, že pokud by zákonodárce zamýšlel navázat jej na jiný okamžik než doručení, musel by tak stanovit přímo v textu zákona.

[26] Jako poslední navrhovatel namítá, že mu měly být přiznány náklady na právní zastoupení při podání námitek a připomínek. Připomínky a hlavně námitky, stejně jako jejich kvalita, neodmyslitelně souvisí s možným úspěchem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Náklady na právní zastoupení při podání námitek a připomínek jsou nezbytnou součástí částečného úspěchu navrhovatele v řízení před krajským soudem, proto je rozhodnutí o nákladech řízení chybné.

[27] Odpůrce se ke kasační stížnosti navrhovatele nevyjádřil; rovněž osoba zúčastněná na řízení se k této kasační stížnosti nevyjádřila.

3.2 Kasační stížnost odpůrce a vyjádření navrhovatele

[28] Odpůrce v první řadě zpochybnil, že existují důvody, které by vyžadovaly specifické zdůvodnění vymezení výškové hladiny 1 na pozemcích stěžovatele s ohledem na morfologii terénu. Tato výšková hladina byla stanovena správně, jelikož na pozemcích navrhovatele se nachází rodinný dům, pokud by se navrhovatel na daném pozemku rozhodl postavit totožný rodinný dům znovu, regulativy územního plánu by mu tuto výstavbu umožnily. Tvzení soudu, že jsou na pozemcích navrhovatele specifické morfologické podmínky, je zavádějící. V návrhu územního plánu došlo oproti původnímu návrhu, který připouštěl realizaci staveb až do výšky 10 m, k zásadní změně měření výškových hladin. Podle původního návrhu územního plánu bylo nutné dodržet výšku budovy změřenou v místě, v němž přiléhá k dané ulici bez ohledu na výškovou profilaci terénu. Nyní musí být výšková hladina zástavby dodržena v každém místě plochy od stávajícího terénu shodně, proto regulace zohledňuje stávající morfologii terénu. K situaci uváděné navrhovatelem, tj. znemožnění umístění oken směrem do svahu, dojít nemůže. Důvody zrušení dané regulace proto spočívají na nesprávném právním posouzení věci. Odpůrce upozornil, že podstatou námitek bylo to, že na pozemku nebude možné realizovat plánovanou zástavbu bytovým domem, jehož výstavba však byla nepravomocně povolena. Tyto situace územní plán reguluje a uvádí, že pokud byl do doby účinnosti tohoto územního plánu vydán správní akt, kterým je záměr povolován, je tento záměr přípustný. Navrhovatelův záměr byl nepravomocně povolen, novou regulací proto navrhovatel není krácen na právech.

[29] Posouzení krajského soudu vztahující se k vymezení plochy veřejného prostranství na pozemku navrhovatele považuje odpůrce za přepjatě formalistické. Vymezení ploch veřejného prostranství na ulici B. většinou kopíruje stavební čáru. Vymezení plochy veřejného prostranství pomocí uliční čáry by do grafického řešení přineslo neakceptovatelný

zlom a mohlo by být diskriminační vůči vlastníkům nemovitostí, u nichž byla plocha veřejného prostranství vymezena podle stavební čáry. Podle odpůrce není rozhodnutí o námitkách navrhovatele nepřezkoumatelné, neboť nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu. Soudy musí zároveň respektovat právo samosprávného celku na samosprávu a požadavky kladené na detailnost a vypořádání námitek proti územnímu plánu nemohou být přemrštěné. Proto odpůrce navrhl zrušení napadeného rozsudku ve výrocích I. a III. a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[30] Ke kasační stížnosti odpůrce se navrhovatel vyjádřil tak, že důvody, pro které byla na jeho pozemcích vymezena výšková hladina 1, měl odpůrce uvést již v odůvodnění územního plánu, nikoliv až v kasační stížnosti. V původním návrhu územního plánu byla přípustná výška až 10 m, proto bylo na místě odůvodnit, co odpůrce vedlo ke snížení této výškové hladiny. To však odpůrce ani ke konkrétní námitce navrhovatele neučinil, rozhodnutí o námitkách proto skutečně bylo nepřezkoumatelné. Argumentace týkající se možnosti realizovat na dotčených pozemcích stavbu totožného rodinného domu či povoleného záměru není případná, neboť zásah do vlastnického práva navrhovatele platí i do budoucna. Hlavním problémem územního plánu je kombinace zákazu výstavby bytových domů a přísné výškové hladiny.

[31] K vymezení plochy veřejného prostranství navrhovatel namítá, že stavební čára stávajícího rodinného domu není rovnoběžná s ulicí B., a proto jen v případě navrhovatele nerespektuje lomení ulice, což je v kontextu navazující výstavby nelogické. Rozhodujícím ovšem je to, že došlo k odchýlení se od původního územního plánu, který na posuzovaném místě plochu veřejného prostranství nevymezoval a tato změna nebyla v územním plánu odůvodněna. Vymezení veřejného prostranství představuje významné omezení navrhovatelových práv.

[32] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti odpůrce nevyjádřila.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že obě kasační stížnosti byly podány včas, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a navrhovatel i odpůrce jsou řádně zastoupeni. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a z důvodů v nich uvedených, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

4.1. Kasační stížnost navrhovatele

[34] Kasační stížnost navrhovatele je důvodná.

[35] Na úvod Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že úkolem správních soudů není územní plány dotvářet a věcně regulovat (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Správní soudy musí při přezkumu územních plánů respektovat právo územních samosprávných celků na samosprávu, nicméně je potřeba

pokračování

bránit jednotlivce před excesy v územním plánování. Obec musí pečlivě poměřovat mezi zájmy vlastníků dotčených pozemků a veřejným zájmem na stanovení smysluplného a harmonického využití území (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) a zároveň respektovat cíle a úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 stavebního zákona z roku 2006 (s účinností od 1. 1. 2024 pak stavební zákon z roku 2021, stanoví obdobná pravidla, která je nezbytné v procesu územního plánování respektovat, v § 38 a § 39).

[36] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byl územní plán přijat na základě správné zákonné úpravy. Pokud by odpůrce postupoval podle nesprávného zákona a tento postup by zasahoval do veřejných subjektivních práv navrhovatele, měl by pro něho nepříznivé právní důsledky, bylo by na místě územní plán zrušit, aniž by se zdejší soud vůbec mohl zabývat další argumentací uplatněnou navrhovatelem (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS). Podle navrhovatele měl odpůrce při pořizování územního plánu postupovat podle stavebního zákona z roku 2021, nikoliv podle stavebního zákona z roku 2006.

[37] Je nesporné, že k vyvěšení veřejné vyhlášky s návrhem územního plánu a oznámením o konání veřejného projednání došlo na úřední desce odpůrce i městských částí dne 26. 6. 2024. Sporný je výklad pojmu „zahájení veřejného projednání“ ve smyslu § 323 odst. 9 stavebního zákona z roku 2021, podle kterého platí: *„Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.“* Ustanovení § 334a odst. 2 pak stanoví, že *„[p]ro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024“.*

[38] Klíčovou otázkou tedy je, zda k zahájení veřejného projednání dochází již okamžikem vyvěšení veřejné vyhlášky s návrhem územního plánu a oznámením o konání veřejného projednání na úřední desce, případně až jejím doručením. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře touto otázkou (při přezkumu části téhož územního plánu) nedávno věcně zabýval, a to ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2026, č. j. 21 As 226/2025-78 (viz bod [34] a násl.). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud jednoznačně uvedl, že výše uvedené přechodné ustanovení není navázáno na zahájení řízení o územním plánu, ale na zahájení veřejného projednání. Pojem „zahájení veřejného projednání“ připouští oba výklady, tj. jak zahájení vyvěšením, tak doručením. V takovém případě je potřeba zvolit výklad, který více odpovídá záměru zákonodárce. Záměr zákonodárce je zpravidla možné dovodit z důvodové zprávy, která je však v této části nedůsledná. Nicméně je z ní patrné, že za účelné zákonodárce považoval to, aby proces pořizování územního plánu, který je již v závěrečné fázi, pokračoval podle dosavadní právní úpravy a nemusel být upravován. Zákonodárce tak za zahájení veřejného projednání považoval spíše okamžik dřívější. Neúčelným by bylo také to, kdyby se návrh, který již byl po společném jednání upraven a v dané podobě vyvěšen, musel uvést do souladu se stavebním zákonem z roku 2021 pouze proto, že nebyl formálně doručen.

[39] Dalším argumentem, na základě kterého Nejvyšší správní soud za rozhodný okamžik považuje vyvěšení veřejné vyhlášky, je to, že se návrh územního plánu od okamžiku jeho vyvěšení již nemůže měnit. Účelem veřejného projednání není jen seznámit veřejnost s tímto návrhem, ale také shromáždit námítky a připomínky, které je možné uplatňovat právě od okamžiku vyvěšení. Systematický i teleologický výklad § 323 stavebního zákona z roku 2021 tedy vede k závěru, že za zahájení veřejného projednání je potřeba považovat okamžik vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, nikoliv okamžik jejího formálního doručení. V podrobnostech k této otázce Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj výše označený rozsudek č. j. 21 As 226/2025-78. Krajský soud proto otázku aplikace stavebního zákona z roku 2006 posoudil správně, kasační stížnost navrhovatele je tak v této části nedůvodná.

[40] S ohledem na nedůvodnost výše uvedených námitek se Nejvyšší správní soud bude blíže věnovat konkrétní regulaci využití pozemků navrhovatele, kterou územní plán stanoví. Navrhovatelovy pozemky územní plán zařadil mezi plochy BI.R1.

[41] Regulativ BI pozemky zahrnuje mezi plochy, pro které platí následující podmínky využití:

- „• **Hlavní** je využití pro bydlení v rodinných domech.
- **Přípustné** je občanské vybavení a jiné využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití; objekty pro maloobchod jsou omezeny prodejní plochou do 500 m².
- **Podmíněně přípustná** je nerušící výroba a služby a jiné využití za podmínky, že svými účinky a vlivy nenarušuje užívání staveb hlavního využití nad přípustnou míru.
- **Nepřípustné** je využití pro bydlení v bytových domech a jiné využití, u kterého nebylo prokázáno splnění podmínek podmíněné přípustnosti, zejména využití pro výrobu a skladování v kapacitě neúměrné charakteru daného území.“

[42] Prostorové uspořádání, označené jako R1 v sobě zahrnuje regulativ R, který vymezuje rezidenční nízkopodlažní zástavbu a výškovou hladinu 1 stanovící minimální a maximální regulovanou výšku budov, a to na 3 m-7 m.

[43] Krajský soud zrušil napadený územní plán v části, kterou byla stanovena jako přípustná výška regulace staveb na pozemcích navrhovatele 3 m–7 m. Krajský soud v této části shledal nepřezkoumatelným rozhodnutí o navrhovatelových námitkách, neboť odpůrce neodůvodnil, proč by toto omezení mělo být přípustné i na pozemcích navrhovatele, které se nacházejí ve svahu a panují na nich specifické morfologické podmínky. Podle navrhovatele je potřeba stanovit maximální přípustnou výšku budov ze strany přiléhající ke svahu tak, aby bylo možné i na této straně umístit okna. Se závěry krajského soudu k této otázce se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, viz blíže vypořádání kasační stížnosti odpůrce.

[44] Navrhovatel však v kasační stížnosti (byť v části věnující se vnitřní rozpornosti územního plánu) mimo jiné namítá, že krajský soud v této souvislosti své úvahy nedotáhl do důsledku. Stavby, u nichž platí regulativ R2 (tedy s výškovou hladinou do 10 metrů) budou mít tři nadzemní podlaží. V takovém případě již nemohou být považovány za rodinné domy, neboť nesplní definici, podle které může mít rodinný dům pouze dvě nadzemní podlaží [viz výše zmíněný § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, resp. § 13 písm. c) stavebního zákona z roku 2021].

pokračování

Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že regulativy stanovící maximální přípustnou výšku budov a regulativy vymezující maximální podlažnost objektů (tedy zda jsou přípustné pouze rodinné domy s maximálně dvěma nadzemními podlažími či i domy bytové mající tři a více nadzemních podlaží) jsou spolu neodmyslitelně spjaty. Je proto otázkou, zda by na pozemcích stěžovatele bylo fakticky možné vystavit rodinný dům přesahující výšku 7 metrů, avšak mající pouze dvě nadzemní podlaží.

[45] Územní plán v textové části odůvodnění svazek 1, část 4.3.2, v níž hodnotí splnění požadavku zastupitelstva na rozdělení ploch bydlení na plochy pro bydlení individuální (v rodinných domech) a bydlení hromadné (v bytových domech), uvádí mimo jiné že „[s] ohledem na zákonnou definici rodinného domu (ve vyhlášce 501/2006 Sb. § 2, odst. 1 písm. a), resp. v zákoně 283/2021 Sb. § 13 písm. c) jsou do ploch bydlení individuálního pouze plochy, ve kterých se nacházejí stavby do dvou nadzemních podlaží (tedy stavby do 7 m po horní úroveň římsy, popř. atiky, nad kterou je možné realizovat dle regulativů ÚPmB sklonitou střechu s hřebenem ve výšce maximálně 7,5 m při maximálním sklonu 45°, či ustupující podlaží o výšce do 3,5 m) a charakterem, strukturou i typologií staveb bydlení v rodinných domech odpovídající. Tyto plochy se nacházejí převážně v prstenci bývalých příměstských obcí. Z definice RD však vyplývá, že více jak 2 plná nadzemní podlaží nejsou v plochách bydlení individuálního přípustná, tedy plochy s výškovou hladinou 2 (výška objektu 10 m po římsu, resp. atiku + ustupující podlaží nebo sklonitá střecha) není možné beze zbytku stavbami RD naplnit a podřadit pod plochy BI“. Není úkolem soudu jako první posoudit, zda i přes citované odůvodnění je v tomto území představitelná výstavba rodinných domů s dvěma nadzemními podlažími přesahujícími výšku 7 m, resp. stavby, která tuto výšku nepřesáhne, ale umožní umístit okna rovněž na straně přilehlé ke svahu, neboť to přísluší právě odpůrci. Výše uvedené je tak prvním důvodem pro zrušení územního plánu rovněž v části vymezující na pozemcích navrhovatele regulativ BI (bydlení individuální) připouštějící pouze výstavbu rodinných domů, které mohou mít maximálně dvě nadzemní podlaží.

[46] Dalším důvodem pro zrušení napadeného rozsudku i samotného územního plánu v části vymezující regulativ BI na pozemcích navrhovatele je nesprávné posouzení otázky charakteru území. Krajský soud ve svém rozsudku odpůrci mimo jiné vytkl, že se nedostatečně zabýval námitkami navrhovatele, proto bylo nezbytné hledat vypořádání těchto námitek v obecném odůvodnění územního plánu. Rozhodnutí o námitkách je totiž součástí odůvodnění územního plánu (viz § 172 odst. 5 správního řádu) a je potřeba jej vnímat v celkovém kontextu tohoto odůvodnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29, bod 15 a tam uvedenou judikaturu).

[47] Ve vztahu k charakteru území krajský soud správně zdůraznil, že smyslem územního plánování není konzervace již existujícího stavu, ale vytvoření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj, s čímž se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Správné je také východisko, podle kterého je potřeba respektovat kontinuitu územního plánování, která však nesmí znemožnit revizi stávajícího stavu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS). Úkolem územního plánování je totiž v souladu s § 19 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona z roku 2006 mimo jiné zjišťovat a posuzovat stav území a stanovovat koncepci rozvoje tohoto území s ohledem na jeho podmínky. Ostatně na princip kontinuity odkazuje i sám územní plán (viz např. níže citovanou pasáž z textové části odůvodnění, svazek 1, část 4.3.2). Nejvyšší správní soud

však nemůže aprobovat způsob, jakým se krajský soud vypořádal s otázkou stávajícího charakteru území.

[48] Charakter území vymezuje § 19a stavebního zákona z roku 2006 následujícím způsobem: *„Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.“* Charakter území je tedy nepochybně utvářen i typem zástavby. Právě otázka typu zástavby podél ulice B. je v této věci určující.

[49] Krajský soud vycházel z okolností, které mezi stranami nejsou sporné. Zdůraznil, že posuzovaná oblast je stabilizovanou plochou, jejíž zástavba je architektonicky zcela nejednotná a jejím primárním způsobem využití je bydlení. V území se vyskytují rodinné i bytové domy, což krajský soud ověřil funkcí Panorama v aplikaci mapy.cz (nyní mapy.com), z leteckých snímků lokality a tato okolnost vyplývá také ze závazných stanovisek orgánů územního plánování k nepravomocně povolenému záměru navrhovatele i z předložené urbanistické analýzy. Hlavní spornou otázkou tak byl podíl těchto typů bydlení a to, jak jsou určující pro urbanistický charakter území. Podle krajského soudu v celkovém kontextu není výskyt bytových domů pro charakter zástavby a lokality klíčový ani určující. Bytové domy se v lokalitě sice vyskytují, neudávají však hlavní tón zástavby. V místě převažuje rodinná zástavba, na níž navazují i nové stavby. Existující bytové domy se výškou i objemem snaží začlenit do zástavby rodinných domů, posuzované území si však ponechalo charakter klidného vesnického prostředí.

[50] Krajský soud zjišťoval skutkový stav z podkladů předložených samotným navrhovatelem, i na základě dalších podkladů, jimiž krajský soud prováděl dokazování z vlastní iniciativy. Krajský soud neprovedl důkazy předložené navrhovatelem (stejně jako Nejvyšší správní soud), jelikož ty byly obsaženy ve správním spise, kterým se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že vadou není ani skutečnost, že letecké snímky lokality, kterými krajský soud prováděl dokazování nebyly zcela aktuální (pořízeny byly v roce 2023). Těmito leteckými snímky krajský soud dokazoval pro doplnění celkového kontextu a ověření skutečností vyplývajících z podkladů předložených navrhovatelem. Tento důkaz tedy rozhodně nebyl klíčovým ani určujícím pro závěry krajského soudu. Nadto mezi stranami panuje shoda, že se jedná o plochu stabilizovanou, radikální změnu charakteru území v průběhu posledních let (tj. za cca 2 roky od pořízení leteckých snímků) proto Nejvyšší správní soud nepředpokládá. Podstatou bylo to, zda se vymezené regulativy vymykají stávajícímu charakteru území. Právě v této souvislosti krajský soud ovšem vycházel z nesprávných skutkových zjištění.

[51] Z podkladů předložených navrhovatelem, zejména ze závazného stanoviska Magistrátu města Brna ze dne 11. 11. 2021, č. j. MMB/0637764/2021Mak, vyplývá, že se v dané lokalitě vyskytují převážně stavby o 2-3 nadzemních podlažích. Tento závěr podporuje i navrhovatelem předložená urbanistická analýza, ze které vyplývá, že zhruba polovina domů vyskytujících se na ulici B. disponuje třemi nadzemními podlažími. Navrhovatel zcela

pokračování

správně namítá, že stavby dosahující více než dvou nadzemních podlaží již nelze označit za rodinné domy.

[52] Krajský soud vycházel z nesprávných skutkových zjištění, která neodpovídala podkladům předloženým navrhovatelem, jestliže sám po vyhodnocení posuzovaných podkladů uzavřel, že výskyt bytových domů není v lokalitě určující, neboť podle těchto podkladů je výskyt více než dvoupodlažních domů v posuzované lokalitě poměrně běžným jevem. Odpůrce naopak nepředložil žádné podklady, které by obsah závazných stanovisek či urbanistické analýzy vyvracely. Charakteru daného území se blíže nevěnoval ani samotný územní plán. Nelze tedy souhlasit s jednoznačným závěrem krajského soudu, že bytové domy jsou jevem, který je přítomný, ale neudává hlavní tón, kterým by byl dominující nebo jasně určující pro celkový charakter zástavby. Je pak otázkou, kterou bude muset nejprve řádně posoudit odpůrce, zda skutečně jde o zástavbu, v níž převažují rodinné domy, jak dovodil krajský soud. Z navrhovatelem předložených podkladů totiž spíše vyplývá, že rodinné domy (tedy stavby mající nejvýše dvě nadzemí podlaží) a bytové domy (stavby s třemi a více nadzemními podlažími) jsou zastoupeny zhruba stejně.

[53] Odpůrce tedy bude muset vyhodnotit otázku faktického stávajícího charakteru území (zejména otázku přítomnosti bytových domů, jejichž výstavbu dřívější územní plán evidentně připouštěl) a v případě, že se přijatá regulace tomuto charakteru bude vymykat, musí na základě navrhovatelem řádně uplatněných námitek odůvodnit, proč se od stávajícího charakteru odchýlil a zvolil jiné řešení než dřívější územní plán. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že by odpůrcem preferovanou regulaci území nebylo možné zachovat, je však nezbytné, aby důvody pro její přijetí byly řádně vysvětleny, a to zejména v reakci na zcela konkrétní námítky navrhovatele. Ostatně sám krajský soud poznamenal, že i stávající bytové domy se snaží začlenit do stávající rodinné zástavby. Je proto potřeba zhodnotit, z jakých důvodů tento postup územní plán nadále považuje za nežádoucí, tedy proč není možná výstavba bytových domů respektujících stávající charakter území s nižším počtem nadzemních podlaží, případě i bytových jednotek. Sám navrhovatel totiž v soudním řízení namítal, že z celého odůvodnění územního plánu není patrné, proč by nadále neměla být přípustná výstavba např. tzv. vila domů (tj. bytových domů s třemi nadzemními podlažími a nižším počtem bytových jednotek).

[54] Ostatně v textové části odůvodnění územního plánu, svazek 1, část 4.3.2 se uvádí, že „[v]ymezení ploch BI bylo provedeno tak, aby nekolidovalo se základními principy územního plánování, a to zejména s principem kontinuity územního plánování, neboť v daných územích jsou platným ÚPmB vymezeny plochy, které neznají rozdíl mezi bydlením v „rodinných domech“ a bydlením „bromadným“, a tomu rovněž nasvědčuje dlouholetý vývoj území a s ním spojená oprávněná očekávání vlastníků příslušných nemovitostí...“. Zároveň se zde uvádí, že „[v] případech, kdy byla stabilizovaná plocha vedena ve výškové hladině 2 a je nově zařazena do výškové hladiny 1, je tedy postupováno v souladu s tímto pokynem, kdy je zajištěna ochrana stávající rodinné zástavby a nejsou zohledněny případné výškové excesy v území, které zůstanou integrovanými jevy.“ Nicméně je otázkou, zda lze v posuzovaném území trojpodlažní domy s ohledem na četnost jejich výskytu skutečně označit za „excesy“. Nejvyššímu správní soudu nepřísluší tuto otázku nyní posoudit.

[55] V návaznosti na posouzení otázky charakteru území bude odpůrce rovněž muset opětovně zhodnotit, zda nový územní plán skutečně posuzovanou plochu stabilizuje. Pokud by odpůrce vyhodnotil charakter území tak, jak ho vyhodnocuje navrhovatel, jednalo by se pravděpodobně právě o plochu, která nezná rozdíl mezi bydlením v rodinných domech a v domech bytových. I v takovéto lokalitě je přípustné, aby územní plán výstavbu přípustnou podle dříve platného územního plánu omezil. Nicméně pak již takovou plochu nelze označit za plochu stabilizovanou, ale bylo by nezbytné, aby s ní územní plán pracoval jako s plochou změn, jelikož znemožnění výstavby bytových domů by takovou změnu bezpochyby představovalo. Zároveň by v územním plánu muselo být řádně vysvětleno, proč dochází k této změně regulace na dané ploše, která neodpovídá faktickému stabilizovanému stavu území.

[56] Územní plán se tedy částečně charakteru území věnoval, nicméně Nejvyšší správní soud má na základě podkladů doložených navrhovatelem pochybnosti o tom, zda lze obecné závěry týkající se preference zachování stávajícího charakteru území bez dalšího aplikovat na situaci navrhovatele, resp. zda v případě posuzovaného území územní plán skutečně stávající charakter území zachová, nebo jej nově vymezuje. Krajský soud proto z obecné části odůvodnění velice pečlivě extrahoval relevantní části dopadající na pozemky ve vlastnictví navrhovatele, nicméně nedostatečně reflektoval zpochybnění těchto obecných závěrů pomocí navrhovatelem předložených závazných stanovisek orgánů územního plánování a urbanistické analýzy. Již před krajským soudem proto byly dány důvody pro zrušení územního plánu v části znemožňující výstavbu bytových domů, neboť odpůrce dostatečně nereflektoval navrhovatelem namítaný stávající charakter daného území.

[57] S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud přistoupil rovněž ke zrušení regulace BI na pozemcích navrhovatele. Zdejší soud se proto nebude blíže věnovat argumentaci, týkající se hodnocení potřebné velikosti funkční plochy, dostatečnosti místní infrastruktury, proporcionality zvoleného řešení a samotného odůvodnění vymezení plochy BI, neboť vypořádání těchto argumentů, případně jejich zahrnutí do odůvodnění územního plánu, nyní přísluší odpůrci a jeho další postup (tj. zda odpůrce řádně odůvodní posuzované vymezení daných regulativů, případně zda přistoupí k jejich změně v návaznosti na navrhovatelovy námitky) Nejvyšší správní soud nemůže předvídat.

[58] Nicméně i přes výše uvedené důvody lze reagovat na dílčí námitky navrhovatele týkající se vnitřní rozpornosti územního plánu, jeho nesouladu s politikou územního rozvoje, metodickou příručkou Ústavu územního plánování a s požadavkem na trvale udržitelný rozvoj území. Ve vztahu k těmto námitkám Nejvyšší správní soud přisvědčuje jejich vypořádání krajským soudem.

[59] Navrhovatelův přístup k posuzování těchto otázek je totiž příliš formalistický. Politika územního rozvoje má konkretizovat úkoly územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech (viz § 31 stavebního zákona z roku 2006). Tento dokument proto stanoví určitý rámec pro regulaci velmi rozsáhlého území. Představuje tedy obecná východiska, ze kterých je potřeba při tvorbě územně plánovací dokumentace (případně při vymezení regulace na konkrétních plochách) vycházet. Již ze samotného rozsahu takto pojaté regulace je z podstaty věci nepochybné, že obecná východiska stanovená v těchto podkladech není možné naplnit vždy a bez dalšího, zejména

pokračování

pak není možné přikládat všem vymezeným požadavkům stejnou váhu a snažit se je bezvýjimečně naplnit. Územní plány tedy mohou určitá území vymezit tak, že formálně nebudou naplněny všechny požadavky politiky územního rozvoje. Tak tomu může být například právě v případě obecného požadavku na intenzifikaci využití území a snahy zabránit rozrůstání zastavitelných ploch do volné krajiny. Tento požadavek nelze vykládat dogmaticky, neboť na určitém území bude zajisté na místě jej upozadit a upřednostnit ochranu jiných hodnot. Takovou hodnotou může být i požadavek na ochranu stávajícího charakteru území, ve kterém je další intenzifikace zástavby vyhodnocena jako nevhodná. Tento návrhový bod tak krajský soud posoudil správně.

[60] Obdobné závěry je možné vztáhnout i k otázce vnitřní rozpornosti územního plánu. Samotný územní plán rovněž reguluje rozsáhlé území, musí proto vymezit obecná východiska a cíle, k nimž má celková regulace území směřovat. To ovšem neznamená, že by tyto cíle musely být ve všech oblastech naplněny stejně. Jako v případě politiky územního rozvoje mohou být obecné požadavky upozaděny v zájmu ochrany jiných zájmů a hodnot na určitých menších regulovaných plochách. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani namítanému rozporu územního plánu s metodickou příručkou Ústavu územního plánování. Nehledě na to, že se jedná o právně nezávazný dokument, i tato příručka stanoví pouze obecná východiska, která není nezbytné slepě následovat při jakékoli regulaci území.

[61] Ve vztahu k požadavkům na trvale udržitelný rozvoj území Nejvyšší správní soud také přisvědčuje odůvodnění krajského soudu. Územní plán by měl usilovat o to, aby byl kladen důraz na všechny pilíře trvale udržitelného rozvoje území. Opět je však potřeba, aby tyto pilíře byly vyvážené zejména při hodnocení celého rozsáhlého regulovaného území. Je proto přípustné i žádoucí, aby v některých částech mohlo dojít k upozadění některého z těchto pilířů, který naopak následně může být upřednostněn v jiné části území regulovaného územním plánem. Nelze proto úspěšně namítat, že územněplánovací dokumentace neobstojí pouze z toho důvodu, že na malé části regulovaného území neusiluje o vyvážené naplnění všech pilířů trvale udržitelného rozvoje území najednou, neboť takovýto požadavek zkrátka v určitém území fakticky není možné splnit.

[62] Navrhovatel v závěru kasační stížnosti namítá, že mu krajský soud měl rovněž přiznat náklady na právní zastoupení při podání námitek a připomínek, jelikož tyto instituty imanentně souvisí s možným úspěchem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Nedostatek právního zastoupení při podání připomínek a námitek by mohl vést k nesprávnému vymezení vad územního plánu, což by vedlo k neúspěchu navrhovatele. Navrhovatel nicméně přehlíží, že obdobné pravidlo se vztahuje prakticky ke všem věcem přezkoumávaným ve správním soudnictví. Předpokladem podání žaloby například proti správnímu rozhodnutí je rovněž předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [viz § 68 písm. a) s. ř. s.]. Přesto však náklady na právní zastoupení v řízení před správním orgánem soud úspěšnému účastníku řízení nepřizná, což vyplývá ze samotného § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého „[n]estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na **náhradu nákladů řízení před soudem**, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl“ (důraz přidán). Musí se tedy jednat o náklady, které vznikly v souvislosti se soudním řízením a jen kvůli němu, což náklady vynaložené v průběhu pořizování územního plánu zjevně nejsou. Krajský soud

proto nepochybil, jestliže navrhovateli přiznal jen náklady vynaložené v přímé souvislosti se soudním řízením.

4.2. Kasační stížnost odpůrce

[63] Kasační stížnost odpůrce není důvodná.

[64] Ke kasační stížnosti odpůrce Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, který shledal regulativy stanovující přípustnou výšku zástavby a vymezení věřeného prostranství na pozemcích navrhovatele za nedostatečně odůvodněné. Krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že územní plán je nezbytné zrušit v části, v níž na pozemcích navrhovatele stanovil výškovou regulaci staveb 3 m–7 m. Proti vymezení výškové hladiny 1 navrhovatel ve svých námitkách uplatnil propracovanou argumentaci, v níž upozorňoval na komplikace související se specifickou morfologií terénu na jeho pozemcích. Již v této fázi měl odpůrce řádně objasnit, proč případně považuje úvahy navrhovatele za liché, neboť tuto odpověď skutečně v obecné části odůvodnění nalézt nelze. Není pak úkolem soudů tuto otázku posuzovat jako první.

[65] Podle krajského soudu obecné odůvodnění územního plánu dostatečně neobjasňuje, z jakých důvodů je tato regulace vhodná i pro pozemek navrhovatele, u kterého jsou dány specifické morfologické podmínky, jelikož jsou stavby umísťovány do svahu. Na námitku navrhovatele, podle kterého není v důsledku tohoto regulativu možné na jeho pozemku umístit stavbu tak, aby mohla mít okna rovněž směrem do zahrady (tj. v části přiléhající ke svahu) odpůrce v rozhodnutí o námitkách adresně nereagoval a nevysvětlil, proč by k této situaci nemohlo dojít.

[66] V této souvislosti nepostačí ani argumentace odpůrce uplatněná v kasační stížnosti, podle které by územní plán navrhovateli nadále umožňoval na svých pozemcích vystavět totožný rodinný dům, který se na pozemku nachází, ani skutečnost, že navrhovatel bude mít v případě získání pravomocného povolení zamýšleného záměru i za účinnosti posuzovaného územního plánu možnost tento záměr realizovat. Nyní posuzovaná regulace totiž působí do budoucna a nepochybně navrhovatele do určité míry omezuje v možnostech využití pozemků v jeho vlastnictví. Z tohoto důvodu by měl mít navrhovatel možnost proti tomuto omezení brojit a měl by se také dozvědět důvody, ze kterých odpůrce přistoupil k omezení navrhovatelových práv k nakládání s posuzovanými pozemky (ať již v rozhodnutí o námitkách nebo alespoň v obecném odůvodnění územního plánu).

[67] Odpůrce se ve své kasační stížnosti pokouší obhájit vhodnost zvolené regulace i na pozemcích navrhovatele a namítá, že oproti původnímu návrhu územního plánu, který na posuzovaných pozemcích připouštěl výšku budov až 10 m, došlo k zásadní změně měření výškových hladin. Krajský soud v této souvislosti uvedl, že územní plán brání umělému snižování výšky staveb (např. výstavba spodních pater pod úroveň terénu z uličního pohledu), ovšem v případě navrhovatele se na výškové regulaci věcně v zásadě nic neměnilo.

[68] Argumentaci odpůrce uplatněnou v kasační stížnosti nelze považovat za dostatečnou. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, podle kterého změna ve způsobu měření výškových hladin brání umělému snižování výšky budov, nicméně není jasné, jakým

pokračování

způsobem tato regulace zabraňuje navrhovatelem namítaným negativním následkům vyplývajícím ze snížení přípustné maximální výšky budov. Odpůrce ani v kasační stížnosti relevantním způsobem neobjasňuje, z jakých důvodů k situaci namítané navrhovatelem nemůže dojít, a snaží se toliko vysvětlit rozdíl v měření výšky budov oproti původnímu návrhu územního plánu, aniž by reagoval na argumentaci krajského soudu, případně samotného navrhovatele.

[69] Podle Nejvyššího správního soudu by nový způsob měření výšky budov mohl hrát roli v případě budov, které by byly vystavěny na více výškových úrovních (stupňovitě), avšak není zřejmé, jak by měl prospět těm budovám, které budou postaveny v rovině. Je pak právě úkolem odpůrce, aby na adresnou námitku navrhovatele srozumitelně a konkrétně (tj. se zohledněním navrhovatelovy argumentace) vysvětlil, proč k namítaným negativním jevům nemůže dojít. Pouhý odkaz na změnu měření výšky budov řádnou argumentaci nepředstavuje. Krajský soud proto správně dospěl k závěru, že územní plán je v této části nepřezkoumatelný. Stejně tak je zcela správná úvaha krajského soudu, podle které není vyloučeno, že regulace i v případě pozemků navrhovatele může v konečném důsledku obstát, nebylo však jeho úkolem na tuto námitku odpovědět jako první, což tím spíše nemůže učinit ani zdejší soud.

[70] Stejně tak neobstojí námitka odpůrce týkající se správného vymezení ploch veřejného prostranství na pozemcích navrhovatele. Krajský soud uvedl, že v případě navrhovatele nebyla splněna žádná z podmínek, které územní plán v obecné části uvedl pro vymezení ploch veřejného prostranství. Územní plán v závazné textové části bod 4.4.2 uvádí, že se vymezení veřejných prostranství stabilizuje. Nové plochy veřejného prostranství má územní plán vymezit v případě, že je jich umístění zřejmé nebo prověřené a přednostně mají být veřejná prostranství vymezena na pozemcích města. V případě navrhovatele šlo o zcela nové vymezení plochy veřejného prostranství, které neodpovídá současnému stavu, proto jej nemůže stabilizovat. Plocha veřejného prostranství na pozemcích navrhovatele byla vymezena na vyvýšené předzahrádce navrhovatelova rodinného domu, která tento dům odděluje od místní komunikace a je oplocená a oddělená zdí. Nejedná se tedy o plochu, která by byla veřejně přístupná.

[71] Navrhovatel je vymezením veřejného prostranství na svých pozemcích podstatně omezen v možnostech využití těchto pozemků, což odpůrce nijak nereflektoval. Vymezení veřejného prostranství proto představuje významné omezení navrhovatelových práv a musí být dostatečně odůvodněno (obzvláště po uplatnění námítky směřující proti takovému vymezení), proč převáží veřejný zájem na vymezení nové plochy veřejného prostranství. K takovému odůvodnění zcela jistě nepostačuje argumentace odpůrce, že by jiné řešení do grafické části územního plánu vneslo neakceptovatelný zlom. Odpůrce by ve svém odůvodnění měl vymezit, z jakých důvodů považuje vymezení veřejného prostranství zvoleným způsobem za nezbytné. Odpůrce se s námitkou navrhovatele řádným způsobem v územním plánu nevypořádal a tento nedostatek není možné zhojit ani snahou odůvodnit zvolené řešení v podané kasační stížnosti, neboť tyto úvahy se měly projevit již v samotném územním plánu.

[72] Krajský soud komplexně posuzoval, jestli obecné odůvodnění územního plánu poskytuje odpovědi na navrhovatelovy námitky. Nicméně ve vztahu ke dvěma námitkám

týkajícím se stanovení výškové hladiny 1 a vymezení veřejného prostranství na pozemcích navrhovatele krajský soud v obecné části odůvodnění vypořádání těchto námitek nenalezl. Klíčovým bylo to, že obě tyto námitky *apriori* nebylo možné vyhodnotit jako nedůvodné a obecné odůvodnění územního plánu adresnou odpověď na ně neobsahovalo.

[73] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že nijak nezpochybňuje tvrzení odpůrce, že územní plán vyjadřuje cílový stav území, který nemusí plně odpovídat stávajícímu stavu území. Stejně tak platí, že se odpůrce nemusí zabývat teoretickými úvahami navrhovatele. Odpůrci však nelze přisvědčit v tom, že by byl přístup krajského soudu přepjatě formalistický. Nejvyšší správní soud má za to, že tomu v nyní posuzované věci bylo právě opačně. Krajský soud sice měl výhrady ke způsobu vypořádání námitek navrhovatele odpůrcem, i přes tyto výhrady ale zohlednil, že rozhodnutí o námitkách je součástí územního plánu a zabýval se tak tímto rozhodnutím v kontextu odůvodnění územního plánu jako celku. Nejvyšší správní soud v tomto postupu nemá krajskému soudu co vytknout, neboť ten navzdory tvrzení odpůrce velice pečlivě v celkovém odůvodnění územního plánu vyhledal pasáže relevantní pro regulaci na pozemcích navrhovatele a územní plán zrušil pouze v té části, ve které odůvodnění územního plánu neobsahovalo dostatečné argumenty pro vyvrácení navrhovatelových argumentů. Nejvyšší správní soud nad rámec těchto zrušujících důvodů přistoupil ke zrušení i další části územního plánu, jelikož krajský soud sice hodnotil otázku charakteru posuzovaného území, a to na základě odůvodnění územního plánu a podkladů doložených navrhovatelem, nicméně skutkový stav zjistil nesprávně – vycházel ze skutkových zjištění, která neměla oporu ve spise, resp. v provedeném dokazování (viz výše).

5. Závěr a náklady řízení

[74] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost navrhovatele důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 a 2 ve spojení s § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu, a to ve výroku II., kterým krajský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy ve zbytku zamítl (výrok I.).

[75] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení opatření obecné povahy, resp. jeho části [§ 110 odst. 2 s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že sám zrušil i zbývající část napadeného opatření obecné povahy, a to dnem právní moci tohoto rozsudku (výrok II.).

[76] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne-li Nejvyšší správní soud podle odstavce 2 tohoto ustanovení, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto zrušil i výroky III. a IV. napadeného rozsudku, kterými krajský soud rozhodl o nákladech řízení. Odpůrce nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení.

pokračování

[77] Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu přísluší vůči neúspěšnému odpůrci právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil (viz § 60 odst. 1 z části ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[78] Navrhovatelovy náklady jsou tvořeny především náklady na zastoupení, jelikož byl v řízení před Nejvyšším správním soudem i krajským soudem zastoupen Mgr. Terezou Kováčovou, advokátkou se sídlem Výstaviště 405/1, Brno. Výši náhrady soud určil podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Náklady tvoří odměna zástupkyně navrhovatele za celkem osm úkonů právní služby, a to převzetí a příprava právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], celkem čtyři písemná podání soudu ve věci samé, a sice návrh na zrušení opatření obecné povahy, replika k vyjádření odpůrce u krajského soudu, kasační stížnost navrhovatele a vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále zástupkyni navrhovatele náleží odměna za dva úkony spočívající v účasti na ústním jednání, které svou délkou přesáhlo dvě hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bod 5. advokátního tarifu, celkem tedy 32 340 Kč. Za sepsání návrhu na předběžné opatření odpovídá odměna poloviční výši, tj. 2 310 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. K této částce je potřeba přičíst 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů za každý úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady na odměnu a náhradu hotových výdajů zástupkyně navrhovatele částku 38 250 Kč. Zástupkyně navrhovatele není plátcem daně z přidané hodnoty.

[79] Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nepovažuje náklady ve výši 22 990 Kč vynaložené na vypracování urbanistické analýzy architektonického studia Hlavsa architekti za důvodně vynaložené náklady. Tuto urbanistickou analýzu si navrhovatel nechal vypracovat již za účelem podání námitek proti územnímu plánu. Urbanistická analýza byla součástí rozhodnutí o námitkách (odpůrce do této části zahrnul plný text námítky, včetně všech jejích příloh), a proto i součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí. Navrhovatel náklady na vypracování této urbanistické analýzy nevynaložil v bezprostřední souvislosti se soudním řízením, nadto se jednalo o podklad, který již byl součástí správního spisu. Nejvyšší správní soud tak tyto náklady nepovažuje za náklady řízení před soudem, které navrhovatel důvodně vynaložil (viz blíže bod [62] tohoto rozsudku).

[80] Navrhovatelovy důvodně vynaložené náklady řízení se dále sestávají ze zaplacených soudních poplatků, a to 6 000 Kč za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a návrhu na vydání předběžného opatření před krajským soudem a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti.

[81] Celkem má tedy odpůrce povinnost zaplatit navrhovateli k rukám jeho zástupkyně částku 49 250 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok IV.).

[82] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (viz § 60 odst. 5 z části ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti

s jejímž plněním by jí vznikly náklady, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok V.).

Poučení:

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

V Brně dne 17. dubna 2026

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu