



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Lenky Bursíkové a Tomáše Kocourka v právní věci navrhovatele: **A. Š.**, zastoupený JUDr. Lukášem Klicperou, advokátem se sídlem Uruguayská 380/17, Praha 2, proti odpůrkyni: **obec Lipovec**, se sídlem Lipovec 200, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Lipovec, schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 2/11/ZO dne 12. 12. 2023, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2025, č. j. 66 A 7/2024-238,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Brně domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Lipovec, schváleného usnesením zastupitelstva obce č. 2/11/ZO dne 12. 12. 2023.

[2] Krajský soud návrh zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

[3] Podle krajského soudu nebylo třeba konat opakované veřejné projednání. Přerážení navrhovatelova pozemku p. č. XA v k. ú. L. (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území) z plochy veřejného prostranství (PU) do plochy dopravy silniční (DS) v návaznosti na navrhovatelovu námitku po veřejném projednání nebylo

„podstatnou úpravou“ návrhu územního plánu. Tato úprava v podstatných rysech nezměnila charakter územního plánu a jím řešeného území. Oproti původnímu návrhu územního plánu sice bylo částečně změněno funkční využití pozemku p. č. XA, podstata regulace (naplnění veřejné komunikační potřeby) se však nezměnila. Navrhovatel byl seznámen s tím, že tento pozemek má být začleněn do ploch veřejných prostranství (PU), jejichž hlavním využitím je dle územního plánu *„zajištění bezpečného přístupu k ostatním plochám s rozdílným způsobem využití v zastavěném území a zastavitelných plochách“*. V těchto plochách územní plán počítá s jejich veřejně přístupným využitím různého charakteru. Plochy DS pak mají podle územního plánu primárně sloužit k zajištění obsluhy území dopravní infrastrukturou.

[4] Zařazení navrhovatelových výrobních pozemků do plochy HU (smíšené výrobní všeobecné) nebrání jeho stávajícím podnikatelským aktivitám, tedy zemědělské výrobě. Přípustné jsou všechny její způsoby (tj. včetně rostlinné a živočišné výroby). Podmíněně přípustné využití se týká pouze nových provozů zemědělské výroby. Ty lze v plochách HU umístit za podmínky, že *„nebudou exhalacemi, hlukem a zápachem negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení“*. Tato podmínka odpovídá požadavkům zadání územního plánu, neboť výrobní pozemky navrhovatele jsou stávajícím zemědělským areálem, který se nachází v blízkosti obytné zástavby.

[5] Krajský soud navrhovateli přisvědčil, že za takto nastavených podmínek bude případné umístění nových provozů zemědělské výroby obtížné. Zemědělská výroba je totiž téměř vždy spojena s vedlejšími efekty v podobě exhalací, hluku či zápachu. Na druhou stranu to však není ani vyloučeno, byť by to mohlo klást na další případný rozvoj podnikání navrhovatele zvýšené ekonomické výdaje (např. na zavedení nových technologií). Podle krajského soudu také nelze odhlížet od existence takových provozů zemědělské činnosti, které mají z hlediska uvedených vedlejších efektů na okolí minimální vliv (např. pěstování stromů nebo ovocných kultur, chov hmyzu či pěstování hub). Současně nelze mít *a priori* za vnitřně rozporné (s požadavkem na eliminaci nových zdrojů exhalací, hluku a zápachu v plochách HU) přípustné umístění sběrného dvora či kompostéru, a to bez dalších podmínek. Sběrný dvůr sám o sobě exhalace neprodukuje, ale záleží samozřejmě na způsobu provozu. Pokud je sběrný dvůr dobře organizovaný (s dostatečným odvozem odpadu, odděleným bioodpadem a kontrolou nebezpečných látek), jeho dopady na okolí mohou být minimální. Ve srovnání se zemědělskou výrobou je tedy sběrný dvůr zpravidla méně rušivý, odlišení v rámci podmínek využití ploch HU má tedy jisté opodstatnění. To obecně platí i pro kompostér (nebude-li se jednat o průmyslovou kompostárnu).

[6] Krajský soud tak přisvědčil odpůrkyni, že z hlediska potenciálních vedlejších efektů na stávající zástavbu je podstatný rozdíl mezi provozem zemědělské (živočišné) výroby a sběrným dvorem (kompostérem). Podle obecných podmínek pro stavby umísťované na plochy s rozdílným způsobem využití pak musí všechny provozy mj. splňovat podmínky týkající se ochrany před hlukem. Není zřejmé, v čem navrhovatel spatřuje rozpor podmínek funkčního využití s urbanistickým charakterem prostředí obce či urbanistickou koncepcí obce. Podmínky využití ploch HU nejsou ani v rozporu se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje (ZÚR JMK).

pokračování

[7] Podmínky využití ploch HU [omezení nových provozů zemědělské výroby, stanovení výškové regulace (max. 1 NP + podkroví) a stanovení maximální intenzity zástavby 40 %] podle krajského soudu nepřiměřeně nezasahují do navrhovatelova vlastnického práva.

[8] Krajský soud dále uvedl, že odpůrkyně dostatečně vypořádala námitku proti zařazení navrhovatelových pozemků do ploch MU.z (zemědělství extenzivní). S ohledem na obsah námítky byla dostačující reakce odpůrkyně, že navrhovatel může na svých zemědělských pozemcích hospodařit jako dosud. Území plán není nesrozumitelný, neurčitý či nejasný jen proto, že explicitně nevysvětluje pojmy intenzivní a extenzivní hospodaření na zemědělské půdě. Tuto definici neobsahuje ani platná právní úprava. Podstatným vodítkem je vymezení hlavního využití ploch MU.z, které preferuje neintenzivní hospodaření na zemědělské půdě přispívající „*ke stabilizaci ekologické rovnováhy v území*“. I z odborné literatury vyplývá, že jedním z hlavních rozdílů mezi extenzivním a intenzivním způsobem hospodaření na zemědělské půdě je právě jeho vliv na životní prostředí. Krajský soud neshledal nepřiměřeným zásah do práv, který navrhovatel spatřuje v tom, že by na dotčených pozemcích měl hospodařit extenzivním způsobem, tj. způsobem, který bude přispívat k ekologické rovnováze v území. Tento zásah navrhovatel tvrdí pouze v obecné rovině, aniž by byl např. odhadnut konkrétní dopad do jeho majetkové sféry. Krajský soud také připomněl, že dotčené zemědělské pozemky představují pouze část pozemků navrhovatele určených mj. k zemědělskému hospodaření, ostatní navrhovatelovy pozemky, např. rozsáhlý pozemek p. č. XB, jsou zařazeny do ploch AU (zemědělská činnost). Doplnil, že soudu nepřísluší rozhodovat o tom, jaké funkční využití plochy, na nichž lze zemědělsky hospodařit, má odpůrkyně v konkrétním případě zvolit.

[9] K námitce vymezení předkupního práva na pozemku p. č. XC krajský soud uvedl, že rozsah vymezeného předkupního práva odpovídá odůvodněným potřebám. Jeho existence navrhovatele omezuje pouze minimálně. Pokud by chtěl pozemek prodat, musel by jej nejprve nabídnout obci. Ta by za něj musela zaplatit obvyklou (tržní) kupní cenu, případně kupní cenu zjištěnou podle oceňovacích předpisů (byla-li by vyšší než cena obvyklá). Krajský soud proto nepřisvědčil námitce nepřiměřenosti zásahu. Doplnil, že podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, předkupní právo vymezené napadeným územním plánem zanikne nejpozději čtyři roky od účinnosti tohoto zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[11] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně uzavřel, že nebylo třeba konat opakované veřejné projednání. Změna využití pozemku p. č. XA se podstatně dotýká jeho práv. Stěžovatel neměl možnost proti této změně nic namítat.

[12] Podle stěžovatele se krajský soud nevyjádřil k vnitřní rozpornosti územního plánu, který v ploše HU zahrnuje stavby a zařízení pro zemědělskou výrobu současně do režimu přípustného i podmíněně přípustného využití.

[13] K vypořádání námitky neproporcionálního zásahu v důsledku regulativů v ploše HU provedenému krajským soudem stěžovatel namítá, že pořízení technologií, které by absolutně vyloučily jakékoli imise z provozů zemědělské výroby, je iluzorní. Nelze se spoléhat, že v budoucnu budou takové technologie dostupné za ekonomicky přijatelných podmínek. Příliš ekonomicky zatěžující opatření v podnikání mají zpravidla za následek jeho faktické ukončení. Pokud by byl stěžovatel nucen přejít z chovu skotu na krajským soudem zmiňovaný chov hmyzu, pěstování hub či ovocných kultur, ačkoli ve stejné ploše je možné současně provozovat sběrné místo odpadu produkující zápach a jiné imise, svědčí to o neproporcionalitě územního plánu. Ten nedostatečně reflektuje stávající výrobní využití stěžovatelových pozemků (od 60. let využívaných k chovu dobytka). S touto plochou by mělo být nakládáno jako se stabilizovanou. Závěr krajského soudu o minimálním dopadu sběrného dvora či kompostárny není dostatečně odůvodněn. Vychází z modelového příkladu „dobře organizovaného sběrného dvora a malého (neprůmyslového) kompostéru“. Územní plán neomezuje umístění průmyslové kompostárny či nedokonale organizovaného sběrného místa odpadu.

[14] Stěžovatel považuje za nesrozumitelný závěr krajského soudu, kterým mu přisvědčil, že zemědělská výroba je téměř vždy spojena s vedlejšími efekty v podobě exhalací, hluku či zápachu, ale současně připustil, že vedlejší negativní vlivy mohou vznikat i u sběrného dvora a kompostéru. Územní plán však sběrná místa komunálního odpadu, sběrné dvory a kompostéry na rozdíl od provozů zemědělské výroby nijak neomezuje. Cíle do budoucna omezit nové zdroje negativních vlivů na nedalekou obytnou zástavbu nelze dosáhnout, pokud je v dané ploše fakticky zakázána živočišná zemědělská výroba, ale současně jsou ve stejné ploše bez omezení povolena sběrná místa komunálního odpadu, sběrné dvory a kompostéry. Krajský soud proto také nesprávně uzavřel, že odpůrkyně dostatečně vypořádala stěžovatelovu námitku, že zařazení jeho pozemků do plochy HU znemožňuje rozšiřovat jeho nemovitosti pro účely zemědělské výroby nebo skladování a činnost zaměřenou na živočišnou výrobu.

[15] Za nesprávné stěžovatel považuje též posouzení souladu územního plánu se ZÚR JMK. Krajský soud nedostatečně refleктоval, že územní plán fakticky omezuje rozvoj zemědělství a dalších odvětví primárního sektoru na úkor zpracování odpadů.

[16] Krajský soud nesprávně posoudil regulativ výškové regulace a intenzity zástavby. V dané ploše již existují dvoupodlažní budovy. Je proto zřejmé, že tento regulativ není způsobilý splnit účel ochrany krajinného rázu.

[17] Pokud krajský soud konstatoval, že územní plán není nesrozumitelný, neurčitý či nejasný, jestliže nedefinuje pojmy extenzivní a intenzivní zemědělství, dopustil se nesprávného hodnocení. Nelze určit hranici mezi intenzivním a extenzivním zemědělstvím, a proto je územní plán neaplikovatelný „v rovině právní jistoty“. Stěžovatel dále poukazuje na „veřejně dohledatelné zdroje“, podle kterých se jako příklad intenzivního zemědělství uvádí např. vyšší zapojení techniky a moderních postupů při obdělávání orné půdy. Pokud územní plán v ploše MU.z na jednu stranu připouští využití „orná půda“, ale současně podmiňuje způsob využití jako „neintenzivní“, podstatným způsobem tím omezuje faktické využití pozemků oproti stávajícímu stavu. Jako intenzivní zemědělství bývá uváděno rovněž pěstování plodin pod fóliemi. Není zřejmé, jak takový způsob zemědělství nepřípustně

pokračování

zatěžuje okolí. Vymezení regulativu v územním plánu je tedy vnitřně rozporné a neaplikovatelné.

[18] Krajský soud také nesprávně uzavřel, že odpůrkyně dostatečně vypořádala stěžovatelovu námitku spočívající v tom, že zařazení jeho zemědělských pozemků do plochy MU.z neodpovídá jejich využití a omezuje stěžovatele v jejich budoucím využívání.

[19] Za nedostatečně odůvodněné pak má stěžovatel i závěry krajského soudu týkající se vymezení rozsahu předkupního práva.

[20] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek považuje za dostatečně a přezkoumatelně odůvodněný. Ztotožňuje se s hodnocením krajského soudu. Kasační stížnost nepřináší žádné nové argumenty, které by vyžadovaly vyjádření nad rámec toho, co odpůrkyně uvedla v řízení před krajským soudem.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] NSS připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasačnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29). NSS je povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námitky, které v podstatě jen opakuji žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. [shodně usnesení ÚS z 22. 11. 2022, sp. zn. II. ÚS 1852/22, a nálezy ÚS ze 14. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23 (ve znění opravného usnesení z 19. 6. 2024), bod 17]. Stejně tak jsou podle posledně citovaného ustanovení nepřipustné námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

III.a) Stěžovatel proti závěru ohledně opakovaného veřejného projednání neuplatnil řádné kasační námitky

[22] Stěžovatel v první kasační námitce uvádí, že závěr krajského soudu, podle kterého nebylo třeba konat opakované veřejné projednání, je nesprávný.

[23] Krajský soud se námitkou nekonání opakovaného veřejného projednání zabýval v bodech 15 až 22 napadeného rozsudku. Zde na základě zákona a relevantní judikatury shrnul, že opakované veřejné projednání je třeba konat v případě podstatné úpravy návrhu územního plánu. Tou judikatura rozumí takovou úpravu, která nově ovlivňuje veřejné zájmy, či se podstatně dotýká práv osob, jež mohou uplatnit námitky. Posouzení, zda se jedná o podstatnou úpravu návrhu, je nutno provést ve vztahu k celkovému obsahu napadeného opatření obecné povahy, přičemž pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, není třeba opakované projednání návrhu. Na základě těchto východisek krajský soud uzavřel, že

úprava spočívající v zařazení části stěžovatelova pozemku p. č. XA do ploch dopravní infrastruktury (DS) po veřejném projednání podstatnou úpravou návrhu nebyla. Nedošlo totiž ke změně charakteru přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech. Jednalo se o změnu využití části jednoho pozemku za situace, kdy byl stěžovatel z návrhu územního plánu seznámen s tím, že tento pozemek má být začleněn do ploch veřejných prostranství (PU), jejichž hlavním využitím je dle územního plánu „zajištění bezpečného přístupu k ostatním plochám s rozdílným způsobem využití v zastavěném území a zastavitelných plochách“. Na podstatě věci, tj. učinit z tohoto pozemku plochu určenou mj. pro naplnění veřejné komunikační potřeby, se nic nezměnilo. Plochy DS totiž dle územního plánu mají primárně sloužit k zajištění obsluhy území dopravní infrastrukturou. Úprava územního plánu ve vztahu k využití pozemku p. č. XA nezměnila podstatu navrhované regulace (naplnění veřejné komunikační potřeby). Pro stěžovatele to tedy nebyla neočekávaná ani zásadní změna návrhu.

[24] Pokud stěžovatel proti těmto závěrům krajského soudu brojí obecným tvrzením, že jsou nesprávné a že se změna návrhu po veřejném projednání „podstatně dotýká“ jeho práv, nejde o řádnou kasační námitku, protože neobsahuje žádnou právní ani skutkovou argumentaci mířící proti shora rekapitulovaným úvahám krajského soudu. Stěžovatel netvrdí, proč je nesprávný závěr krajského soudu, že úprava regulace na části stěžovatelova pozemku nemění charakter územního plánu v podstatných rysech a že jak plocha PU, tak DS slouží primárně k naplnění veřejné komunikační potřeby (a tedy ve své podstatě představují shodnou regulaci daného území, s níž byl stěžovatel seznámen již při veřejném projednání). Neuvádí ani konkrétně, v jakém smyslu se ho úprava návrhu „podstatně dotýká“ (co přesně je podstatou tohoto dotčení). NSS proto nemůže na základě takového obecného tvrzení napadený rozsudek přezkoumat.

III.b) Krajský soud se vyjádřil k námitce vnitřní rozpornosti územního plánu

[25] Nedůvodná je námitka, podle které se krajský soud nijak nevyjádřil k otázce vnitřní rozpornosti územního plánu, který podle stěžovatele řadí stavby a zařízení pro zemědělskou výrobu současně do přípustného i podmíněně přípustného využití ploch HU.

[26] Krajský soud se k této námitce obecně uplatněné v bodu 9 návrhu vyjádřil v bodu 45 napadeného rozsudku. Zde uvedl, že podmíněně přípustné využití se týká **pouze** nových provozů zemědělské výroby, které lze v plochách HU umístit za podmínky, že „*nebudou exhalacemi, hlukem a zápachem negativně ovlivňovat stávající zástavbu bydlení*“. Z uvedeného lze podle NSS implicitně dovodit, že záměry zařazené do podmíněně přípustného využití (nové provozy zemědělské výroby) jsou odlišné od záměrů zařazených do přípustného využití, tedy od činností, dějů a zařízení souvisejících „*s provozem průmyslových areálů pro lehkou výrobu*“ a „*zemědělských a lesnických areálů*“, resp. jde o jejich specifickou podmnožinu, kterou odpůrkyně zamýšlela regulovat stanovením podmínek pro jejich umístění. Tím krajský soud též vysvětlil, že územní plán v tomto ohledu není vnitřně rozporný (neboť přípustné a podmíněně přípustné využití míří na jiné typy záměrů).

III.c) Námitky nepřiměřenosti územního plánu stěžovatel neuplatnil v procesu pořizování; krajský soud se jimi proto neměl zabývat

pokračování

[27] NSS se v rámci vypořádání další části kasační stížnosti (označené „změna podmínek využití výrobních pozemků stěžovatele“) nejprve zabýval námitkou, podle které je nesprávný závěr krajského soudu, že odpůrkyně dostatečně vypořádala stěžovatelskou námitku, kterou se bránil proti zařazení svých pozemků do plochy HU a požadoval jejich zařazení do plochy VZ (výroba zemědělská a lesnická).

[28] NSS se shoduje s krajským soudem, že vypořádání dané stěžovatelské námítky proti návrhu územního plánu (rekapitulované v bodě 42 napadeného rozsudku) bylo s ohledem na její obsah zcela dostatečné. Odpůrkyně uvedla, že *vzhledem k aktuálnímu využití bývalého zemědělského areálu* byl areál zařazen do plochy HU, která nadále umožňuje vykonávat v areálu stávající činnosti, včetně zemědělské, živočišné a rostlinné výroby, bez nutnosti změny podmínek využití a nutnosti zařazení areálu do plochy VZ. Tím odpůrkyně plně reagovala na podstatu dané námítky, kterou stěžovatel požadoval zohlednit stávající využití zemědělského areálu a zařadit jej do plochy VZ.

[29] Odpůrkyni pak nelze vytýkat, že se nevyjádřila ke stěžovatelskému tvrzení, podle kterého mu zařazení jeho pozemků (areálu) do plochy HU znemožňuje rozšiřovat nemovitosti pro účely zemědělské výroby nebo skladování a činnost zaměřenou na živočišnou výrobu. Takovou námitku totiž stěžovatel proti návrhu územního plánu neuplatnil (což krajský soud připomněl v bodě 43 napadeného rozsudku).

[30] Zde je třeba (i pro účely další kasační argumentace) připomenout obsah stěžovatelské námítky proti návrhu územního plánu.

[31] Stěžovatel namítal (ve vztahu k zařazení svých pozemků do ploch HU), že regulativ ploch HU je „*definován obecně a neurčitě tak, že ohrožuje či znemožňuje udržovat a využívat [stěžovatelsky] nemovitosti pro účely zemědělské výroby nebo skladování, podnikatelskou činnost v zemědělství zaměřenou na živočišnou výrobu, tj. k účelu, ke kterému jsou realizovány, kolaudovány a dlouhodobě užívány*“. Namítal také, že „*zahrnutí uvedených pozemků a vnitřních prostor budov v areálu bývalého zemědělského družstva pod uvedený regulativ znemožní užívat, modernizovat, provádět vnitřní stavební úpravy a užívat veškeré prostory také pro zemědělskou výrobu nebo skladování, podnikatelskou činnost v zemědělství zaměřenou na živočišnou výrobu a skladování. Namísto regulativu „HU – smíšené, výrobní všeobecné“ měly být pozemky a budovy zařazeny do regulativu „VZ – výroba zemědělská a lesnická“ v souladu se stávajícím užívatelským stavem*“. Dále uvedená tvrzení v námitce opakoval a zdůraznil, že „*pro zachování zemědělské výroby existenčně potřebuje nejen nemovitosti užívat, ale také je rekonstruovat, stavebně upravovat a přizpůsobovat svým potřebám. Definice regulativu HU stěžovatelsky ohrožuje a dost možná vylučuje samotnou existenci provozovatele*“.

[32] Z uvedeného shrnutí podané námítky vyplývá, že stěžovatel své výhrady směřoval výlučně k využití (a opravám či úpravám) stávajícího zemědělského provozu. V žádném ohledu nebrojil proti regulativům týkajícím se „nových zemědělských provozů“, tedy proti tomu, jak je pro plochy HU definováno podmíněně přípustné využití, stanovenou regulací nekonfrontoval s tím, že v plochách HU nejsou stanoveny podmínky pro umístění středisek sběrného odpadu či kompostérů a že je z tohoto důvodu územní plán nepřiměřený a diskriminační. Nenamítal ani nepřiměřenost výškového a prostorového regulativu pro plochy HU.

[33] Námitky směřující proti regulativu spočívajícímu v podmínce zákazu negativního ovlivňování stávající zástavby exhalacemi, hlukem a zápachem stěžovatel uplatnil až v návrhu podaném krajskému soudu. V něm také poprvé namítal diskriminační a neproporcionální charakter dané regulace spočívající v tom, že do území nebude možno fakticky umístit žádný nový zemědělský provoz, ale bude zde možno umisťovat sběrná místa komunálního odpadu, sběrný dvůr a kompostér. Poprvé zde také namítal nepřiměřený zásah spočívající ve stanovení maximální intenzity zástavby v ploše HU a výškové regulace.

[34] Uvedená skutečnost měla významný vliv z hlediska rozsahu soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy.

[35] Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že neuplatnil-li navrhovatel v procesu pořizování opatření obecné povahy námitky proti jeho přiměřenosti (aniž by pro to byly objektivní důvody, které však musí navrhovatel tvrdit a prokázat), a odpůrce tak pro tuto pasivitu navrhovatele nemohl posoudit přiměřenost přijatého řešení, nemůže se námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení zabývat (poprvé) správní soud (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, body 25 až 32, rozsudek ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, bod 18, rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, bod 27, či nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, body 14 až 16 aj.). Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Uvedený princip vycházející zejména z ústavní zásady dělby moci a koncepce soudního přezkumu opatření obecné povahy se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jenž má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (bod 9 rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, a zde citovaná judikatura).

[36] Pro nyní souzenou věc ze shora uvedeného vyplývá, že se krajský soud vůbec neměl věcně zabývat námitkami nepřiměřenosti týkajícími se omezení v souvislosti s umisťováním nových provozů zemědělské výroby v ploše HU, se stanovením výškové regulace a intenzity zástavby a diskriminačního charakteru územního plánu, který stěžovatel dovozoval z odlišného přístupu k novým provozům zemědělské výroby a sběrným dvorům (resp. kompostérům), a s tím souvisejícími tvrzeními. Stěžovatel totiž tyto námitky neproporcionality územního plánu neuplatnil v procesu jeho pořizování. Učinil-li tak přesto krajský soud se závěrem, že jsou tyto námitky nedůvodné, nemá to bez ohledu na správnost jeho závěrů vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť výsledek řízení by byl stejný i v případě, že by tyto námitky, jak mu ukládá judikatura, nevypořádal (rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2026, č. j. 22 As 60/2025-50, bod 22).

[37] Uvedené však má také ten důsledek, že se námitkami (body 12 až 17 kasační stížnosti) mířícími proti vypořádání námitek neproporcionality a diskriminačního charakteru (obsaženému v bodech 52 až 59 napadeného rozsudku) nemůže věcně zabývat ani NSS, neboť by tím opakoval chybu, které se dopustil krajský soud.

[38] Nedůvodná je pak námitka, podle které krajský soud nesprávně posoudil soulad územního plánu se ZÚR JMK. Krajský soud se posouzení této obecné návrhové námítky

pokračování

věnoval v bodu 51 rozsudku. Zde konstatoval, že stěžovatelem citovaná část ZÚR JMK stanoví pravidlo pro využití venkovských oblastí tak, aby byl umožněn rozvoj zemědělství a dalších odvětví primárního sektoru, aby se chránila kvalitní zemědělská půda a byla zachována ekologická rovnováha krajiny. V plochách HU se připouští zemědělská výroba (společně s výrobou jiného charakteru), ale s ohledem na blízkost těchto ploch k obytné zástavbě je zde (v souladu se zadáním návrhu územního plánu) zohledněn též jiný zájem, a sice zájem na pokojném užívání pozemků v obytné zástavbě. Poukázal také na to, že ani krajský úřad, který jako nadřízený orgán vydává stanovisko k návrhu územního plánu, neměl k tomuto návrhu z hlediska zajištění koordinace území s ohledem na širší územní vztahy a z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem připomínky.

[39] S ohledem na míru obecnosti, v jaké stěžovatel v návrhu danou námitku uplatnil, považuje NSS její vypořádání provedené krajským soudem za zcela dostačující. Nutno dodat, že stěžovatel proti tomuto vypořádání neuplatňuje žádné věcné výhrady. Pouze pro úplnost proto NSS konstatuje, že zásady územního rozvoje v pasážích zmiňovaných stěžovatelem stanovují obecný rámec, který mají upřesnit jednotlivé obce ve svých územně plánovacích dokumentacích. Je třeba zdůraznit, že rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného Ústavou. To, že obec při vymezení funkčního využití určité plochy rozhodne o upřednostnění některých zájmů před jinými, tedy samo o sobě nemůže znamenat rozpor s prioritami ZÚR a nezákonnost zvoleného řešení.

III.d) Územní plán nemusel definovat pojmy extenzivní a intenzivní zemědělství

[40] NSS souhlasí s krajským soudem též v tom, že chybějící definice pojmů extenzivní a intenzivní zemědělství v územním plánu nemá vliv na jeho zákonnost (nečiní jej nesrozumitelným, neurčitým či nejasným, jak namítá stěžovatel).

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

[42] Za tímto účelem může územní plán používat i neurčité právní pojmy (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, a ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, bod 16, či ze dne 26. 4. 2024, č. j. 10 As 223/2023-72).

[43] Jak vysvětlil NSS v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS, skutečnost, že územně plánovací dokumentace používají „neurčité, odborné či jinak na první pohled možná ne zcela jednoznačné nebo obsahově zřejmé pojmy není

důvodem, pro který by bylo možno dovodit jejich nezákonnost. Právní pravidla často obsahují takové pojmy a je zcela běžné, že jejich obsah a význam je určován výkladem za pomoci jejich obecného jazykového významu, významu přisuzovaného v odborných kruzích, jde-li o odborné pojmy, a s přihlédnutím ke kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu právní úpravy, v níž se objevuje“. Jako příklad takových přípustných (v územně plánovacích dokumentacích dále nedefinovaných) pojmů judikatura uvádí, např. *genius loci*, drobné podnikání, veřejný zájem či v oblasti zemědělství používané pojmy „plužina“ a „kamenice“.

[44] Stěžovateli tedy nelze přisvědčit v tom, že by použití pojmů extenzivní a intenzivní zemědělství v napadeném územním plánu, který je sám nedefinuje, způsobovalo jeho nezákonnost. Závěr krajského soudu je tedy v tomto ohledu správný. Pro účely přezkumu napadeného územního plánu pak nebylo nutné, aby byly tyto pojmy vykládány v řízení před soudem, jak se o to za pomoci odborné literatury pokusil krajský soud. Výklad těchto pojmů totiž bude rozhodující až v navazujících povolovacích procesech, v nichž bude mimo jiné nutno řešit i soulad budoucího záměru umísťovaného do plochy MU.z s územním plánem. Použití neurčitých právních pojmů v územním plánu samozřejmě klade relativně vysoké nároky na odůvodnění posouzení souladu záměru s územním plánem (rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, bod 16). Pokud územní plán obsahuje neurčitý právní pojem, který nedefinuje a pro který neexistuje obecně platná definice napříč právním řádem, musí k němu správní orgán přistupovat obdobně jako v případech jiných aktů a vyložit jej pro účely svého rozhodnutí s přihlédnutím k obecnému jazykovému významu, kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu úpravy, v níž se objevuje (rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 127). To ovšem nic nemění na shora uvedeném závěru, že samotné použití pojmu nedefinovaného územním plánem nezpůsobuje jeho nezákonnost.

[45] Tvrzení, podle kterého krajský soud nesprávně uzavřel, že vypořádání stěžovatelovy námítky, podle které zařazení jeho zemědělských pozemků do plochy MU.z neodpovídá jejich využití, nelze považovat za řádnou kasační námítku, neboť je zcela obecné. Neobsahuje žádnou věcnou polemiku s hodnocením krajského soudu, který konstatoval, že s ohledem na podstatu námitkové argumentace a zejména její obecnost bylo její vypořádání (rekapitulované v bodu 72 napadeného rozsudku) dostačující.

III.e) Krajský soud dostatečně vypořádal námítku proti vymezení předkupního práva

[46] V posledním kasačním bodu stěžovatel namítá, že krajský soud nepřezkoumatelně posoudil námítku dostatečnosti odůvodnění vymezení předkupního práva ke stěžovatelově pozemku p. č. XC.

[47] NSS se neztotožňuje se stěžovatelem, že by se krajský soud při vypořádání této námítky omezil na popis institutu předkupního práva a reprodukci odůvodnění územního plánu. Jeho závěry uvedené v bodech 83 až 88 napadeného rozsudku je nutno číst ve vzájemném kontextu. Krajský soud nejprve shrnul část odůvodnění územního plánu, ve které odpůrkyně reagovala na příslušnou stěžovatelovu námítku, následně popsal podstatu institutu předkupního práva a jeho zákonnou úpravu a následně uzavřel, že rozsah vymezeného předkupního práva odpovídá „odůvodněným potřebám“. To, co je onou odůvodněnou potřebou, plyne z vypořádání stěžovatelovy námítky, ve kterém odpůrkyně jasně uvedla, že pozemek p. č. XC je zařazen do ploch veřejného prostranství označeného

pokračování

PU-P.5, které je zároveň zařazeno do veřejně prospěšných staveb s možností uplatnění předkupního práva. Rozšíření stávajících veřejných prostranství se děje za účelem obsluhy přestavbové plochy SV P.2. Dotčený pozemek je veden v katastru nemovitostí jako orná půda, ale není takto využíván, což plyne z leteckých snímků. Jeho větší část je zpevněna. Jako účelová komunikace je využíván sousední pozemek p. č. XD (též ve vlastnictví stěžovatele).

[48] Je tedy zřejmé, že onou odůvodněnou potřebou je obsluha přestavbové plochy SV P.2, přičemž dané řešení odpůrkyně volila s ohledem na aktuální způsob využití daného pozemku (nikoli jako orné půdy) a jeho návaznost na jiný pozemek již sloužící jako účelová komunikace. Proti těmto důvodům stěžovatel v kasační stížnosti žádné věcné námitky neuplatňuje.

[49] Co se týče proporcionality zásahu do stěžovatelova vlastnického práva vymezením předkupního práva, ani v tomto případě nebyla tato námitka uplatněna v procesu pořizování územního plánu. Odpůrkyni proto nelze důvodně vytýkat, že se jí věcně nezabývala, a posouzení stěžovatelovy námitky omezila na ozřejmění důvodů, pro které se daný pozemek zařazuje do veřejně prospěšných staveb s možností uplatnění předkupního práva (obslužnost přestavbové plochy SV P.2).

IV. Závěr a náklady řízení

[50] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[51] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly. NSS jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 23. dubna 2026

Eva Šonková
předsedkyně senátu