



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatele: **K. H.**, zastoupen Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrci: **Město Kopřivnice**, se sídlem Štefánikova 12, Kopřivnice, o návrhu na zrušení části opatřené obecné povahy, změny č. 1 Územního plánu Kopřivnice, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 11. 2025, čj. 76 A 2/2025-47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 11. 2025, čj. 76 A 2/2025-47, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval přezkoumatelností změny územního plánu, resp. stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, které byly jejím podkladem. Sporné je, zda tyto správní orgány musely zohlednit poslední platnou regulaci posuzovaných pozemků a svá vlastní předchozí stanoviska, v nichž dospěly k opačným závěrům, resp. zda lze jejich odůvodnění považovat za dostatečné.

I. A. Napadené opatření obecné povahy a předcházející řízení

[2] Navrhovatel je vlastník pozemků parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území K. Podle územního plánu z roku 2009 byly tyto pozemky součástí plochy „bydlení v rodinných domech (individuální) – městské, příměstské“.

[3] Odpůrce vydal v roce 2019 nový územní plán, jenž nabyl účinnosti dne 9. 7. 2019. Pozemky navrhovatele byly nově zařazeny do ploch nezastavěných s funkčním využitím plochy zemědělské.

[4] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 16. 9. 2020, čj. 76 A 2/2020-46, zrušil územní plán z roku 2019 v rozsahu grafické i textové části vztahující se k pozemkům navrhovatele. Dospěl k závěru, že nebyla dostatečně posouzena přiměřenost změny využití těchto pozemků ze zastavitelných ploch pro bydlení v rodinných domech na plochu s funkčním využitím plochy zemědělské, která byla tehdy odůvodněná ochranou krajinného rázu.

[5] Zastupitelstvo odpůrce dne 22. 4. 2021 rozhodlo o pořízení změny č. 1 územního plánu, kterou je pouze řešení zrušené části územního plánu z roku 2019, tedy pozemků navrhovatele. Toto řešení bylo navrženo ve dvou variantách:

- *varianta A*: pozemky navrhovatele budou součástí nezastavěného území, plochy zemědělské;
- *varianta B*: pozemky navrhovatele budou vymezeny jako zastavitelná plocha bydlení v rodinných domech, bydlení městské a příměstské.

[6] Zatímco k variantě A byla uplatněna pouze souhlasná stanoviska, k variantě B uplatnil nesouhlas orgán ochrany zemědělského půdního fondu. Zároveň bylo nadřízeným orgánem územního plánování konstatováno, že varianta B je v rozporu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje. S ohledem na § 51 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“) proto zastupitelstvo odpůrce považovalo za nejvhodnější řešení variantu A. Samotná změna č. 1 územního plánu z roku 2019 byla následně dne 25. 4. 2024 schválena a dne 7. 5. 2024 vydána.

I. B. Napadený rozsudek krajského soudu

[7] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil změnu č. 1 územního plánu ze dne 25. 4. 2024, a to v rozsahu grafické i textové části vztahující se k pozemkům navrhovatele.

[8] Krajský soud považoval za klíčové, že odpůrce odůvodnil přijetí varianty A pro změnu č. 1 územního plánu nesouhlasným závazným stanoviskem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a nesouhlasným stanoviskem nadřízeného orgánu územního plánování pro variantu B. Tato stanoviska jsou však podle krajského soudu nepřezkoumatelná, a to ze dvou důvodů:

1. orgán ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízený orgán územního plánování *nezohlednily dosavadní regulaci dotčených pozemků navrhovatele, když vycházely z mylného předpokladu, že u navrhovatelových pozemků dochází k novému vymezení zastavitelných ploch*. Krajský soud nicméně zdůraznil, že pozemky navrhovatele se staly plochou bez regulace pouze z důvodu, že jejich změna na pozemky nezastavitelné, zemědělské, byla dříve zrušena krajským soudem pro nezákonnost. Navrhovatel nabyl dotčené pozemky jako zastavitelné, legitimně tak vycházel z předpokladu, že beze změny některé z rozhodujících skutečností, která vedla k přijetí dosavadní regulace, budou veřejné

pokračování

a soukromé zájmy váženy shodně. Dotčené orgány však žádnou novou rozhodující skutečnost, která by zásadně změnila pohled na ochranu veřejných zájmů, neuvedly. Navíc nebylo zváženo, zda navrhovatelovy pozemky nespádaly do některé z kategorií podle § 4 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., předtím, než se staly „bílým místem“;

2. orgán ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízený orgán územního plánování *nezohlednily ani svá vlastní dřívější stanoviska k předchozí regulaci*. Krajský soud zdůraznil, že při přijetí územního plánu v roce 2016 (zřejmě myšleno 2009) musela být jejich stanoviska souhlasná. Podle názoru krajského soudu ani při přijímání územního plánu v roce 2019 pravděpodobně tyto orgány neměly proti ponechání plochy jako zastavitelné námitky. Důvodem pro změnu funkčního využití pozemků totiž tehdy nebylo jejich negativní závazné stanovisko s ponecháním plochy jako zastavitelné, nýbrž ochrana krajinného rázu. Změnu ve svém přístupu uvedené orgány nevysvětlily (nepoukázaly na žádnou změnu rozhodujících skutečností). Bez jakéhokoli odůvodnění se tak odchýlily od svého dřívějšího pohledu na věc, kdy neměly žádný problém s vymezením plochy pro zastavení v celé lokalitě. To vše navzdory tomu, že § 4 odst. 4 starého stavebního zákona zakládá kontinuitu závazných stanovisek.

[9] Jelikož odpůrce při přijetí změny č. 1 územního plánu na nepřezkoumatelnost uvedených stanovisek nijak nereagoval, zatížil rovněž své odůvodnění nepřezkoumatelností.

[10] Zbylé návrhové námitky (týkající se namítaných procesních pochybení; nepřezkoumatelnosti spatřované v nedostatečném odůvodnění nutnosti chránit krajinný ráz, resp. změně důvodů pro přijetí změny územního plánu; nepřezkoumatelnosti stanoviska orgánu ochrany vod; nezákonnosti změny č. 1 územního plánu) neshledal krajský soud důvodnými. Otázkou diskriminace, resp. nepřiměřenosti se poté krajský soud nezabýval, neboť takové posouzení považoval za předčasné.

II. Kasační stížnost odpůrce a vyjádření navrhovatele

II. A. Důvody kasační stížnosti

[11] Odpůrce (stěžovatel) považuje napadený rozsudek předně za nesrozumitelný, a tudíž nepřezkoumatelný. Krajský soud totiž opakovaně hovoří o územním plánu z roku 2016, ačkoli žádný takový územní plán neexistoval. Územní plán byl vydán v letech 2009 a 2019.

[12] V rovině věcné stěžovatel namítá, že krajský soud nepostupoval v souladu se zásadami zdrženlivosti, subsidiarity a minimalizace zásahů. Z obsáhlé kasační argumentace lze dovodit tři okruhy námitek:

1. Stěžovatel zpochybňuje závěry krajského soudu, podle něhož orgán ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízený orgán územního plánování v minulosti pravděpodobně neměly námitek proti ponechání pozemků navrhovatele v rámci ploch zastavitelných. Podle stěžovatele jde o spekulaci krajského soudu, která nemá oporu ve spise.

Stěžovatel poukazuje na to, že oba uvedené orgány byly od první fáze pořizování nového územního plánu (přijatého nakonec v roce 2019) informovány o důvodech,

kteřé k pořízení vedly, a to s plným vědomím toho, že dojde k redukci zastavitelných ploch. Právě takový důsledek totiž odpůrce při přijímání územního plánu sledoval, jelikož bylo potřeba napravit nevhodné řešení předchozího územního plánu z roku 2009, který vymezil nepřiměřeně vysoký rozsah zastavitelných ploch ke skutečnému stavu rozvoje území. Tyto důvody stěžovatel popsal opakovaně ve Zprávě k uplatňování územního plánu z roku 2009 (zpracované v roce 2016), v návrhu zadání, v průběhu pořizování i v odůvodnění samotného návrhu nového územního plánu. Právě k této zprávě, návrhu zadání i návrhu nového územního plánu oba uvedené orgány vydávaly svá stanoviska. To stěžovatel dokládá poukazem na konkrétní stanoviska a vyjádření obou orgánů v průběhu celého procesu, kterými se však krajský soud nezabýval. Ve fázi projednání poté dané orgány vydaly rovněž souhlas s konkrétním navrženým řešením (nového) územního plánu, ve kterém nebyla vymezena zastavitelná plocha, jejíž součástí byly pozemky navrhovatele.

Krajský soud se navíc nevypořádal s argumentací stěžovatele v jeho vyjádření, v němž se dovolával závěrů rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 37 A 17/2024-63, z něhož mj. plyne, že dotčené orgány v procesu územního plánování nemohou svá stanoviska nevydat.

2. Krajský soud pochybil, když nevyhodnotil, zda jím zjištěná pochybení orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízeného orgánu územního plánování nebylo dostatečně napraveno dalším postupem pořizovatele a uvedených orgánů. Stěžovatel konkrétně poukazuje na rozhodnutí o námitkách navrhovatele, jehož odůvodnění zpracoval pořizovatel a které si orgán ochrany zemědělského půdního fondu v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56) přivlastnil, jelikož k návrhu neuplatnil své stanovisko. Tyto závěry je podle stěžovatele nutné vztáhnout i na nadřízený orgán územního plánování, který rovněž k návrhu neuplatnil vlastní stanovisko, a tudíž si důvody tam uvedené přisvojil. Pořizovatel totiž v návrhu na vypořádání námitek vůči oběma stanoviskům podrobně reagoval na námitku navrhovatele týkající se odchýlení se od předchozí regulace a předchozích stanovisek těchto orgánů. Popsal skutečnosti, které předcházely pořízení nového územního plánu, důvody, pro které přistoupil ke změně urbanistické koncepce a koncepce uspořádání krajiny, a zásady, které byly uplatněny při výběru ploch, které budou do nového územního plánu převzaty, resp. nepřevzaty. Tento návrh vyhodnocení námitek byl následně zaslán oběma orgánům k uplatnění stanoviska, které s ním bez výhrad souhlasily.

V tomto směru stěžovatel rovněž namítl, že ačkoli na tuto skutečnost výslovně upozornil ve svém vyjádření, krajský soud jeho argumentaci ve svém rozsudku nijak nevypořádal.

3. Odůvodnění změny č. 1 územního plánu (vč. stanovisek obou orgánů) je z výše uvedených důvodů dostatečné. Stěžovatel především připomíná, že v průběhu řízení opakovaně popisoval důvody, které vedly ke změně urbanistické koncepce a koncepce uspořádání krajiny, konkrétně že cílem je napravit nevhodné řešení předchozího územního plánu. Územní plán přitom může a má do jisté míry přehodnocovat stávající využití území. Stejně tak popsal, že při rozhodování, které plochy budou ze starého územního plánu z roku 2009 převzaty (a které již nikoli),

pokračování

bylo zásadní jejich umístění v urbanismu města. Zároveň bylo vždy ověřeno, zda není lokalita dotčena limitem v podobě existujícího povolení výstavby v území. To platilo i pro pozemky navrhovatele, u nichž projednal změnu č. 1 ve dvou variantách. Ve vztahu k nim poukázal současně na to, že tyto pozemky jsou součástí uceleného bloku zemědělské půdy a jsou po několik desetiletí součástí zemědělsky obhospodařovaného lánu a jejich skutečný stav je zemědělská půda. Nenavazují na plochy bydlení vymezené územním plánem. Požadavky na další odůvodnění proto stěžovatel považuje za přepjatý formalismus.

II. B. Vyjádření navrhovatele

[13] Navrhovatel považuje rozsudek krajského soudu za přezkoumatelný. Důvody přijetí územního plánu z roku 2019, jak stěžovatel popisuje v kasační stížnosti, jsou podle navrhovatele příliš obecné. Stěžovatel podle něj vytrhává jím citovanou judikaturu z kontextu. Není sporné, že odpůrce má pravomoc učinit změnu v území, taková změna však musí sledovat legitimní důvody a být náležitým způsobem odůvodněna. Sám navrhovatel přitom začal činit kroky k realizaci stavebního záměru již v minulosti, což také doložil. Naopak stěžovatel podle jeho názoru zpracoval variantu B ledabyly a nedostatečným způsobem.

[14] Ve vztahu ke stanoviskům orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízeného orgánu územního plánování navrhovatel uvedl, že jejich závaznost neznamena, že je není třeba posuzovat s ohledem na úplnost a srozumitelnost. Upozornil na to, že v minulosti byla důvodem pro změnu funkčního využití pozemků ochrana krajinného rázu. Souhlasí s krajským soudem, že oba orgány při svém rozhodování vycházely z nesprávné premisy, že využití pozemků navrhovatele jako zastavitelných představuje novou regulaci. Právo na samosprávu navíc není bezbřehé. Z judikatury správních soudů plyne, že pokud dochází k redukci zastavitelných ploch, musí být takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodněn, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A. Napadený rozsudek je přezkoumatelný

[15] Nejvyšší správní soud nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Vypořádání jádra vznesené argumentace krajským soudem odpovídá požadavkům ustálené judikatury (např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Stěžovateli je sice třeba přisvědčit, že krajský soud hovoří na několika místech o neexistujícím územním plánu z roku 2016, z kontextu jeho odůvodnění je nicméně zřejmé, že myslí předchozí regulaci území, tedy územní plán z roku 2009. Nejedná se tak o nesrozumitelnost, která by měla za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

III. B. Východiska posouzení přezkoumatelnosti změny územního plánu obce

[16] V rovině věcné je jedinou spornou otázkou přezkoumatelnost změny č. 1 územního plánu, konkrétně pak stanovisek orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a

nadřízeného orgánu územního plánování, které byly jejím podkladem. Krajský soud odpůrci vytkl, že nereagoval na skutečnost, že tyto orgány nezohlednily *poslední platnou regulaci* posuzovaných pozemků (jako zastavitelných ploch pro bydlení) a *vlastní předchozí stanoviska*, a tedy nepoukázaly na žádnou novou rozhodující skutečnost, která by zásadně změnila pohled na ochranu veřejných zájmů.

[17] S krajským soudem lze souhlasit, že výslovné zohlednění poslední regulace pozemků navrhovatele před zrušením nového územního plánu, tak předchozích stanovisek obou orgánů vydaných v minulosti, by učinilo změnu územního plánu srozumitelnější. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však výslovná absence těchto úvah nemá nutně za následek nepřekoumatelnost obou stanovisek, a tudíž i samotné změny č. 1 územního plánu, jak krajský soud dovodil.

[18] Z judikatury plyne, že základním východiskem pro soudní přezkum územních plánů obce je určitá míra zdrženlivosti. Schvalování územně plánovací dokumentace totiž patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či nálezy ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je tak třeba posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Soudu tedy nepřisluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (viz rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, či ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 20/2021-72, bod 11).

[19] Jak přitom Nejvyšší správní soud výslovně potvrdil, tato zdrženlivost se plně uplatní také u požadavků na odůvodněnost územního plánu (rozsudky ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, bod 12; anebo ze dne 20. 1. 2026, čj. 22 As 224/2025-40, bod 18).

[20] Právě optikou těchto východisek je nutné nahlížet také na požadavky týkající se odůvodnění změny územního plánu (a stanovisek správních orgánů, které jsou jejím podkladem), kterou obec přijímá za účelem zaplnění tzv. bílého místa, vzniklého v důsledku kasačního zásahu krajského soudu, který část územního plánu jakožto nové regulace území zrušil.

[21] Krajský soud v bodě 41 napadeného rozsudku správně uvedl, že zrušení územního plánu obce může mít dva různé následky. Pokud správní soud zruší pouze změnu dosavadního územního plánu, „obživne“ územní plán v původním znění (např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011-210). Naopak, pokud obec přijme zcela nový územní plán (tj. původní územní plán je beze zbytku nahrazen územním plánem novým), nedochází jeho zrušením k obnovení původního územního plánu (rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2022, čj. 3 As 363/2020-49, ze dne 6. 9. 2024, čj. 7 As 321/2023-29). V takovém případě se území obce, v rozsahu dotčeném zrušujícím rozsudkem správního soudu, totiž stává tzv. „bílým místem“. To znamená, že na pozemky, u kterých došlo ke zrušení územního plánu, se pohlíží jako na pozemky v obci, která nemá územní plán (např. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014-73, bod 37).

pokračování

[22] V projednávané věci krajský soud správně zdůraznil, že před přijetím změny č. 1 územního plánu byly pozemky navrhovatele právě takovým bílým místem. Rozsudkem čj. 76 A 2/2020-46 totiž zrušil (v rozsahu týkajícím se pozemků navrhovatele) územní plán z roku 2019, který představoval komplexní novou regulaci území, čímž nahradil předchozí územní plán z roku 2009.

[23] Z toho však nelze dovozovat kategorický požadavek, jak činí krajský soud, aby odpůrce (a správní orgány, které vydávají jako podklad pro změnu územního plánu svá stanoviska) bral při odůvodňování změny územního plánu vždy rozhodující ohled na poslední regulaci území, která předcházela zrušenému územnímu plánu, a s ní se též za všech okolností výslovně vypořádal. Takový požadavek by totiž popíral právě citovanou judikaturu, podle níž se původní (nahrazená) regulace neobnovuje. Jak bylo uvedeno, na pozemky, které tvoří tzv. bílé místo, se pohlíží jako na pozemky v obci, která nemá územní plán (např. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 155/2014-73, bod 37). Jejich funkční využití tak závisí na tom, zda se nachází v zastavěném nebo nezastavěném území obce (např. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015-79, bod 16). Poslední předcházející regulace území (v projednávané věci územní plán z roku 2009, který vymezoval pozemky stěžovatele jako zastavitelné) tak může být významná při hodnocení přiměřenosti určení funkčního využití pozemků tvořících bílé místo. Nicméně dostatečnost odůvodnění změny územního plánu, umožňující provést tento věcný přezkum, je nutno posuzovat v širším kontextu.

[24] V tomto směru je významný účel změny územního plánu přijímané v návaznosti na kasační zásah krajského soudu, který zrušil pouze část územního plánu obce. Tím je potřeba zaplnit takto vzniklé bílé místo, tedy přijmout chybějící regulaci pro dosud neregulované pozemky. To přitom za situace, kdy již platí nový územní plán v rozsahu, v němž nebyl ze strany správních soudů zrušen. Nejde tedy o situaci, která by byla zcela srovnatelná s přijímáním zcela nového územního plánu jako komplexní regulace území obce. Správní orgány, které uplatňují k návrhu na přijetí změny územního plánu svá stanoviska, tedy mohou přistoupit k posouzení funkčního využití pozemků tvořících „bílé místo“ jinak než v případech, kdy hodnotí návrh zcela nového územního plánu obce, který dosavadní regulaci území plně nahrazuje. Řadu otázek, jako je urbanistická koncepce obce, koncepce uspořádání krajiny nebo funkční využití sousedních pozemků totiž tyto orgány již v minulosti podrobně řešily a podrobně se k nim vyjadřovaly. Tak učinily právě při přijímání územního plánu, který reguluje území obce (s výjimkou pozemků, jež tvoří tzv. bílá místa).

[25] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto na přezkoumatelnost změny územního plánu, která zaplňuje tzv. „bílé místo“, nutné nahlížet komplexně, a to s přihlédnutím k odůvodnění současné regulace území a procesu, který vedl k jejímu přijetí. Relevantní tak může být i odůvodnění nového územního plánu, který je (s výjimkou bílého místa) platnou a účinnou regulací území, včetně jeho podkladových materiálů. Krajský soud tedy měl při posuzování dostatečnosti odůvodnění změny územního plánu zohlednit také územní plán přijatý v roce 2019.

[26] Již z tohoto důvodu nemůže obstat závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti změny č. 1 územního plánu (a stanovisek orgánů ochrany zemědělského půdního fondu a

nadřízeného orgánu územního plánování). Krajský soud totiž posuzoval tuto otázku do jisté míry izolovaně, bez vazby na celý proces změny částečně zrušeného územního plánu z roku 2019. Kladl rozhodující důraz na skutečnost, že podle územního plánu z roku 2009 byly pozemky navrhovatele vymezeny jako zastavitelné. Nevzal však v úvahu důvody a proces vedoucí k přijetí současné regulace území obce (územní plán z roku 2019), která představuje významný kontext úvah.

[27] Právě z tohoto odlišného kontextu v době přijetí změny č. 1 územního plánu, oproti stavu v době přijetí územního plánu z roku 2009, totiž mohou vyplynout důvody, v nichž správní orgány a odpůrce spatřují změnu rozhodujících okolností odůvodňující přijetí nové regulace. Jak bude ukázáno dále, tak tomu je i v nyní projednávané věci (body [35] až [39] tohoto rozsudku). Krajský soud tak může v rovině věcné posoudit, zda jsou tyto důvody pro změnu regulace dostatečné. Právě v tomto ohledu může v rámci hodnocení dopadů přijaté regulace do vlastnických práv navrhovatele zohlednit předchozí regulaci území (podle územního plánu z roku 2009). Stejně tak krajským soudem zdůrazněné legitimní očekávání navrhovatele, který koupil pozemky jako zastavitelné (bod 43 napadeného rozsudku), může být potenciálně významné až v rovině věcné s ohledem na otázku přiměřenosti. Nemá však za následek nepřezkoumatelnost.

[28] S ohledem na právě uvedené není dostatečný ani druhý důvod, pro který krajský soud shledal změnu č. 1 územního plánu (resp. obě stanoviska) nepřezkoumatelnou. Krajský soud konkrétně v bodech 44 a 60 napadeného rozsudku uvedl, že při přijímání územního plánu z roku 2009 musely orgány ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízený orgán územního plánování souhlasit s funkčním vymezením pozemků navrhovatele jako zastavitelných. To je sice obecně pravda, neznamená to však, že obec nemůže funkční využití svého území přehodnotit. Je totiž součástí jejího ústavně garantovaného práva na samosprávu, aby si sama určovala způsob využití svého území (bod [18] výše). Právě to přitom odpůrce učinil územním plánem z roku 2019, jímž přijal novou regulaci území, v níž pozemky navrhovatele nově vymezil jako plochy zemědělské.

[29] Krajský soud se tak měl zabývat tím, zda odůvodnění změny č. 1 územního plánu (a stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízeného orgánu územního plánování) lze považovat za dostatečné při zohlednění procesu a především důvodů, které vedly odpůrce k přijetí územního plánu z roku 2019. To však neučinil. Místo toho spekulativně uvedl, že oba orgány při přijetí územního plánu z roku 2019 zřejmě neměly námitek proti ponechání pozemků navrhovatele v rámci ploch zastavitelných (body 44 a 60 napadeného rozsudku). Tento spekulativní předpoklad krajského soudu se však nezdá být správný. Jak přiléhavě připomíná odpůrce, již územní plán z roku 2019 změnil využití pozemků navrhovatele na pozemky zemědělské. Právě k tomuto návrhu přitom oba správní orgány uplatňovaly svá stanoviska. Musely tak naopak vyslovit souhlas se změnou funkčního využití pozemků navrhovatele na plochy zemědělské, nikoli s jejich ponecháním jako ploch zastavitelných, jak dovozuje krajský soud. Z toho důvodu není přiléhavý ani poukaz krajského soudu na kontinuitu závazných stanovisek, kterou zakládá § 4 odst. 4 starého stavebního zákona.

[30] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti změny č. 1 územního plánu (a stanovisek orgánů ochrany

pokračování

zemědělského půdního fondu a nadřízeného orgánu územního plánování) z důvodů, které krajský soud uvedl, neobstojí.

III. C. Odůvodnění změny č. 1 územního plánu je dostatečné

[31] Nejvyšší správní soud ke kasačním námitkám sám posoudil, zda lze odůvodnění změny č. 1 územního plánu považovat za přezkoumatelné. Podle jeho názoru je při zohlednění nezbytného kontextu věci, a s ohledem na zdrženlivost správních soudů při přezkumu územních plánů (bod [19] tohoto rozsudku), možné dospět k závěru, že odůvodnění změny č. 1 územního plánu, resp. obou stanovisek, je dostatečné a umožňující věcný přezkum.

[32] Předně je stěžovateli třeba přisvědčit, že krajský soud zcela pominul návrh na vypořádání námitek a připomínek uplatněných vůči oběma stanoviskům, jenž je obsažen ve správním spise. V něm pořizovatel podrobně popsal skutečnosti, které předcházely pořízení nového územního plánu z roku 2019 (který byl v roce 2020 rozsudkem krajského soudu čj. 76 A 2/2020-46 zrušen ve vztahu k pozemkům navrhovatele). Stejně tak uvedl důvody, pro které přistoupil ke změně urbanistické koncepce a koncepce uspořádání krajiny, a zásady, které byly uplatněny při výběru ploch, které budou do nového územního plánu převzaty, resp. nepřevzaty. Dotčený orgán ochrany zemědělského půdního fondu přitom k tomuto návrhu neuplatnil své stanovisko, čímž si tam uvedené důvody v souladu s ustálenou judikaturou přisvojil (rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016-45, či ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56, bod 51).

[33] Nadřízený orgán územního plánování sice není dotčeným orgánem, stejné závěry je nicméně nutné vztáhnout rovněž vůči němu. Taktéž nadřízenému krajskému úřadu se totiž podle § 53 odst. 1 starého stavebního zákona zasílá návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek k vyjádření. Proto pokud neuplatní k takovému návrhu své stanovisko, tyto důvody si přisvojí. Nadřízený orgán územního plánování přitom v projednávané věci k návrhu stanovisko neuplatnil. Na jeho stanovisko, resp. samotné odůvodnění změny územního plánu je tak třeba nahlížet tak, že obsahuje důvody uvedené v návrhu zpracovaném pořizovatelem.

[34] Právě tyto důvody poskytují potřebný kontext, který vede Nejvyšší správní soud k závěru, že odůvodnění obou stanovisek, a tudíž i samotné změny č. 1 územního plánu, je dostatečné.

[35] V návrhu na vypořádání námitek a připomínek, zpracovaném pořizovatelem (a obsaženém ve správním spise), je na str. 12 až 16 uvedeno následující. Důvodem přijetí nového územního plánu v roce 2019 byla zjištěná nevyhovující urbanistická koncepce a koncepce krajiny území. Konkrétně bylo podle zprávy k uplatňování územního plánu z roku 2009 potřeba reagovat na zjištěný zásadní a dlouhodobě neudržitelný převis nabídky zastavitelných ploch pro bydlení (100 %), který neodpovídal současným potřebám a podmínkám (max. 30 %) a reálné míře výstavby (cca poloviční oproti předpokladu). Nedostatečně byla řešena i prostupnost krajiny, retenční schopnost území, ochrana krajinných a sídelních struktur a vymezení ploch pro umísťování staveb. Zastupitelstvo odpůrce proto rozhodlo o pořízení nového územního plánu. Cílem bylo výrazně snížit výměru zastavitelných ploch tak, aby převis odpovídal aktuální situaci v územním plánování

a nedošlo k překážkám v dalším rozvoji. Územní plán z roku 2019 proto snížil rozsah zastavitelných ploch pro bydlení z cca 128 ha na cca 71 ha (zahrnující rezervu přibližně 20 % do roku 2030). Určení funkčního vymezení konkrétních pozemků bylo provedeno na základě předem stanovených kritérií, jako je charakter a struktura současné zástavby, dostupnost dopravní a technické infrastruktury a skutečný stav využití území. Z ploch zastavitelných určených pro výstavbu rodinných domů bylo vyřazeno celkem 28,79 ha, tedy cca polovina zastavitelných ploch tohoto typu. K vyřazení došlo po prověření, že v celém rozsahu těchto ploch neexistuje žádné rozhodnutí o umístění či povolení stavby, a to s cílem zachování současného charakteru území, tedy volného pásu nezastavěného území mezi kompaktně zastavěným územím města a zónou rekreačního území. Naopak, pokud existovalo rozhodnutí stavebního úřadu, či se vedlo řízení, byly zastavitelné plochy do nového územního plánu převzaty. Navrhovatel přitom vlastní pozemky od roku 2014 a do účinnosti územního plánu z roku 2019 je nevyužil pro výstavbu (nepodal žádost).

[36] Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy pořizovatel dostatečně popsal důvody, proč dochází ke změně ve funkčním využití území v celé obci, aby je bylo možné přezkoumat. Je tedy zřejmé, v čem dle něj spočívá relevantní změna okolností, která odůvodňuje změnu funkčního využití řady zastavitelných pozemků v obci, včetně pozemků navrhovatele, a to z ploch zastavitelných (podle územního plánu z roku 2009) na nezastavitelné – zemědělské. Tyto důvody si přisvojily orgán ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízený orgán územního plánování, a tudíž i samotný odpůrce, který na jejich základě rozhodl o přijetí a vydání změny č. 1 územního plánu.

[37] V kontextu lze považovat stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízeného orgánu územního plánování (jakož i samotnou změnu č. 1 územního plánu) za dostatečně odůvodněná, a tudíž přezkoumatelná. Nejvyšší správní soud především připomíná, že odpůrce zvažoval funkční využití pozemků navrhovatele výslovně ve dvou variantách: jako součást nezastavěného území, plochy zemědělské (varianta A), tak jako zastavitelné plochy pro bydlení (varianta B). Orgán ochrany zemědělského půdního fondu a nadřízený orgán územního plánování přitom uvedly konkrétní důvody, pro které považují za vhodnější variantu A. Z odůvodnění obou stanovisek, jež jsou obsaženy ve správním spise, je zřejmé, že kromě přebytku zastavitelných ploch je k tomuto závěru vedlo, že pozemky navrhovatele jsou součástí uceleného bloku zemědělské půdy, nenavazují na stávající obytnou zástavbu ani dopravní a technickou infrastrukturu, zasahují do uceleného intenzivně zemědělsky využívaného bloku půdy (čímž dochází ke ztížení obhospodařování zemědělskou technikou) a také, že jde o erozně ohrožené pozemky.

[38] Pro účely závěru o přezkoumatelnosti změny č. 1 územního plánu tedy za okolností projednávané věci není vadou, že tyto orgány nebraly výslovně v úvahu funkční využití pozemků navrhovatele podle územního plánu z roku 2009 ani svá stanoviska, která k této předchozí regulaci území vedla. Důvody a kritéria, na jejichž základě oba orgány upřednostnily funkční využití pozemků navrhovatele jako ploch zemědělských, jsou s ohledem na jejich odůvodnění, odůvodnění územního plánu z roku 2019 a zejména návrh pořizovatele na vypořádání námitek ke změně č. 1 územního plánu zřejmá a dostatečná pro věcný přezkum.

[39] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že s přihlédnutím ke kontextu věci a vzhledem k soudní zdrženlivosti při kladení nároků na přezkoumatelnost územních plánů

pokračování

lze odůvodnění změny č. 1 územního plánu považovat za dostatečné. Je zřejmé, proč pozemky navrhovatele mají být ty, u kterých dochází k funkčnímu zařazení do ploch zemědělských. Krajský soud tedy může v rozsahu návrhových námitek posoudit dopad přijaté regulace do vlastnických práv navrhovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 soudního řádu správního napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I. tohoto rozsudku). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního). Krajský soud v rozsahu návrhových námitek věcně přezkoumá změnu č. 1 územního plánu z hlediska souladu se zákonem, možné diskriminace a přiměřenosti.

[41] Krajský soud v novém rozhodnutí o návrhu rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního).

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

V Brně 14. května 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu