



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **ZA DOBRÝ ŽIVOT NA JEMNICKU, z. s.**, se sídlem V Zahrádkách 164, Jemnice, zastoupený JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrkyni: **obec Uherčice**, se sídlem Uherčice 48, Uherčice u Znojma, zastoupená Mgr. Bc. Martinem Burianem, advokátem se sídlem Karlovo nám. 53/42, Třebíč, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ZEMSPOL DEŠNÁ, s. r. o.**, se sídlem Dešná 19, Dešná, zastoupená Mgr. Martinem Ryglem, advokátem se sídlem L. Pokorného 48/37, Třebíč, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 4 územního plánu Uherčice schválená usnesením Zastupitelstva obce Uherčice č. 03/9/23/Z, ze dne 4. 10. 2023, o kasačních stížnostech navrhovatele, odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, čj. 64 A 2/2024-194,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatele proti výrokům II. a III. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, čj. 64 A 2/2024-194, **se z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost odpůrkyně proti výrokům I. a III. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, čj. 64 A 2/2024-194, **se z a m í t á .**
- III. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, čj. 64 A 2/2024-194, **se z a m í t á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „OZNŘ“) zamýšlí na území obce Uherčice (okres Znojmo) vystavět dva areály s halami pro velkochov brojlerů. Požádala proto odpůrkyni o změnu územního plánu, kterou zastupitelstvo odpůrkyně schválilo jako Změnu č. 4 územního plánu Uherčice (dále jen „změna č. 4“). Změnou č. 4 odpůrkyně nově na území obce vymezila plochu smíšené výroby V401 (pozemek parc. č. 233/1 v kat. území Uherčice u Znojma; níže v tomto rozsudku uvedeno jako „lokalita Mitrov“ či „plocha Mitrov“) a dále vymezila plochu zemědělské výroby V402 (pozemek parc. č. 2275 v kat. území Mešovice) a k ní vedoucí plochu dopravy D401 (níže v tomto rozsudku uvedeno jako „lokalita Mešovice“ či „plocha Mešovice“).

[2] Navrhovatel je ekologickým spolkem, který uplatňoval námitky k návrhům změny č. 4 a který vystupoval i jako tzv. zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023.

[3] Navrhovatel podal návrh na zrušení změny č. 4 [jde tedy o návrh na zrušení části opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) ve smyslu § 101a s. ř. s.]. O tomto návrhu rozhodl Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem tak, že výrokem I. zrušil plochu Mitrov, a to ke dni právní moci svého rozsudku. Výrokem II. krajský soud návrh ve zbytku zamítl. Výrokem III. krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků, ani OZNŘ (výrok IV.), nemá právo na náhradu nákladů řízení o návrhu.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podali jednotlivě navrhovatel, odpůrkyně i OZNŘ tři kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud úvodem upozorňuje, že z důvodu přehlednosti bude i nadále používat pojmy „navrhovatel“, „odpůrkyně“ a „OZNŘ“, ačkoliv soudní řád správní označuje toho, kdo podal kasační stížnost, jako „stěžovatele“ (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnosti odpůrkyně a OZNŘ jsou víceméně totožné (soud nehodnotí jejich formální rozdíly jako např. rozdílné číslování odstavců či rozdílné pojmenování daného stěžovatele). Jediný rozdíl spočívá v tom, že zatímco OZNŘ podala kasační stížnost pouze proti výroku I. napadeného rozsudku krajského soudu, tak odpůrkyně napadá výroky I. a III. (závislý výrok o nákladech řízení) napadeného rozsudku. Navrhovatel pak napadá rozsudek krajského soudu v rozsahu jeho výroků II. a III.

[5] Soud dále upozorňuje, že z důvodu přehlednosti rozčlenil tento rozsudek na kapitoly podle jednotlivých témat. V každé kapitole soud nejprve zrekapituluje příslušnou část napadeného rozsudku krajského soudu, následně zrekapituluje příslušné části kasačních stížností či dalších vyjádření a nakonec uvede vlastní právní posouzení daného tématu. Při vymezení těchto témat soud navázal na napadený rozsudek krajského soudu, a bude se tedy postupně zabývat těmito otázkami: 1) aktivní procesní legitimace navrhovatele; 2) potřeba vymezení nových zastavitelných ploch; 3) ochrana krajinného rázu; 4) ochrana zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“).

II. Aktivní procesní legitimace navrhovatele

Posouzení krajským soudem

pokračování

[6] Krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení změny č. 4. Navrhovatel totiž vystupuje jako tzv. zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona. Takový zástupce veřejnosti má jak právo podávat námítky proti návrhu územního plánu, tak má také právo podat návrh na zrušení takového OOP (usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, body 60 a 61).

[7] Při pořizování změny č. 4 odpůrkyně jednala s navrhovatelem, neboť ten splnil zákonné podmínky a předložil podpisové listiny obsahující podpisy alespoň desetiny občanů obce, kteří navrhovatele takto zmocnili (§ 23 odst. 2 stavebního zákona). Odpůrkyně nicméně v řízení u krajského soudu namítla, že podepsané osoby byly navrhovatelem uvedeny v omyl (v otázce jeho námítky k návrhu změny č. 4 a v otázce podoby záměru OZNR). Část těchto osob proto v průběhu řízení u krajského soudu vzala svůj souhlas se zastupováním zpět, což odpůrkyně krajskému soudu doložila další podpisovou listinou těchto osob. Krajský soud v tomto ohledu odkázal na ustanovení § 23 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého oprávnění zástupce veřejnosti nezaniká automaticky, ale zaniká až usnesením orgánu územního plánování. Toto pravidlo platí, dle krajského soudu, analogicky také v situaci, kdy v průběhu přípravy územního plánu odvolali daní občané své předchozí zmocnění udělené zástupci veřejnosti. Zatímco ale při pořizování územního plánu vystupuje zástupce veřejnosti jen jako zástupce, tak v řízení o návrhu na zrušení OOP vystupuje již jako účastník. Svoji legitimaci k podání návrhu zástupce veřejnosti čerpá právě z toho, že zastupoval veřejnost již ve fázi pořizování územního plánu, k čemuž doložil potřebný počet podpisů občanů. Z ničeho však neplyne, že by zástupce veřejnosti musel obdobně dokládat svoji podporu také v řízení u krajského soudu.

[8] Pokud tedy orgán územního plánování během přípravy změny č. 4 nerozhodl o tom, že navrhovatel nesplňuje zákonné podmínky pro to, aby byl zástupcem veřejnosti, měl navrhovatel po dobu přípravy změny č. 4 všechna procesní práva. Krajský soud již neposuzuje, zda občané stále podporují navrhovatele i po vydání změny č. 4, neboť rozhodující je stav v době přípravy změny č. 4. Události, které nastaly po vydání změny č. 4, jsou v tomto ohledu irelevantní.

[9] Dle krajského soudu navíc navrhovateli svědčí aktivní procesní legitimace i z toho důvodu, že jde o ekologický spolek, který je místně ukotvený k posuzované lokalitě (body 34 až 36 nyní napadeného rozsudku krajského soudu).

Kasační stížnosti odpůrkyně a OZNR

[10] Odpůrkyně a OZNR mají za to, že navrhovatel nebyl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení změny č. 4. Krajský soud svým obecným posouzením této otázky rezignoval na jakýkoliv její přezkum. Odpůrkyně v řízení u krajského soudu doložila, že řada občanů byla navrhovatelem uvedena v omyl. Navrhovatel tedy jako zástupce veřejnosti vystupoval neoprávněně, byť to odpůrkyni nebylo známo. Neoprávněnost navrhovatelova jednání byla založena již tím, že uváděl dané občany v omyl svými nepravdivými tvrzeními. To, že tito občané jednali v omylu, nicméně vyšlo najevo až v řízení u krajského soudu, kdy proces přijímání OOP již byl ukončen. Proto již nemohlo být vydáno usnesení podle § 23 odst. 4 stavebního zákona.

[11] Ačkoliv odpůrkyně a OZNŘ souhlasí s krajským soudem v tom, že by navrhovatel mohl být zástupcem veřejnosti, pokud by řádně získal dostatečné množství podpisů, tak vzhledem k výše popsaným okolnostem měl krajský soud poskytnout ochranu odpůrkyni, a nikoliv navrhovateli. Názor krajského soudu, dovedený *ad absurdum*, vede k závěru, že aktivně procesně legitimován bude i ten subjekt, který se stal zástupcem veřejnosti na základě trestné činnosti. Je ale třeba trvat na tom, aby daný subjekt splňoval podmínky podle § 23 stavebního zákona jak ve fázi pořizování OOP, tak i v následné fázi soudního přezkumu. Pokud se pak v průběhu řízení u krajského soudu ukáže, že daný subjekt již tyto podmínky nesplňuje, musí krajský soud tuto skutečnost zohlednit při posuzování aktivní procesní legitimace.

[12] Odpůrkyně a OZNŘ dále sporují důvody, které krajský soud uvedl ve vztahu k aktivní procesní legitimaci navrhovatele jakožto místně ukotveného ekologického spolku.

Další vyjádření

[13] Navrhovatel má za to, že závěry krajského soudu ohledně jeho aktivní procesní legitimace jsou srozumitelné a správné. Navrhovatel je místně ukotveným spolkem. Odpůrkyně nesouhlasí s argumentací navrhovatele ohledně jeho vztahu k lokalitě.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že podle krajského soudu je navrhovatel aktivně procesně legitimován na základě **dvou rozhodovacích důvodů**: 1) zastupoval dostatečný počet občanů v průběhu přijímání změny č. 4, přičemž pozdější odvolání souhlasů některých z těchto občanů již nemá vliv na existenci aktivní procesní legitimace navrhovatele a 2) je procesně legitimován také z pozice místního ekologického spolku.

[15] Jde-li o **první rozhodovací důvod**, tak Nejvyšší správní soud úvodem nesouhlasí s tím, že by tato část posouzení krajského soudu byla příliš obecná či že by krajský soud „*v podstatě rezignoval na přezkum*“ (čímž odpůrkyně a OZNŘ namítají nepřezkoumatelnost této části napadeného rozsudku). Soud považuje tuto část napadeného rozsudku za přezkoumatelnou. Krajský soud totiž logicky vysvětlil, proč aktivní procesní legitimace navrhovatele přetrvává i přesto, že část občanů po vydání změny č. 4 odvolala své předchozí zmocnění.

[16] Institut tzv. zástupce veřejnosti je upraven v § 23 stavebního zákona. Podle odst. 1 tohoto ustanovení jde o subjekt, který zastupuje veřejnost při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace. V jeho odstavcích 2 a 3 je upraveno, jakým způsobem vzniká oprávnění zástupce veřejnosti a jakým způsobem se toto oprávnění dokládá. Konkrétně podle odstavce 2 *zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zmocnění se pak podle odstavce 3 dokládá seznamem občanů obce (...), kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle tohoto zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti.* Případným sporem o to, zda zástupce veřejnosti

pokračování

splňuje či nesplňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, se zabývá odstavce 4, který zní: *O tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán (pozn. NSS: tím je pořizovatel územně plánovací dokumentace) postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.*

[17] Odpůrkyně a OZNŘ se dovolávají toho, že navrhovatel uvedl svými tvrzeními určité občany v omyl. V důsledku tohoto omylu tito občané souhlasili se zastupováním navrhovatelem, což by jinak neučinili. Tohoto omylu se odpůrkyně a OZNŘ dovolávají ve dvojím smyslu. Jednak namítají, že tím, že někteří občané byli uvedeni navrhovatelem v omyl, jeho zmocnění nikdy nevzniklo. Tím tvrdí neplatnost zmocnění pro omyl ve smyslu § 583 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Vedle toho odpůrkyně a OZNŘ vysvětlují, že tento omyl byl důvodem, proč někteří občané během řízení u krajského soudu odvolali své předchozí souhlasy se zastupováním navrhovatelem. Tuto skutečnost měl krajský soud zohlednit a návrh odmítnout, neboť v důsledku této skutečnosti navrhovatel přestal zastupovat dostatečný počet občanů, a tím zanikla i jeho aktivní procesní legitimace. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu upozorňuje, že nebude hodnotit, zda někteří občané skutečně jednali v omylu či zda je navrhovatel uvedl v omyl úmyslně, neboť to pro posouzení sporné otázky není významné. Soud se ze stejného důvodu nebude zabývat ani teoretickými skutkovými možnostmi, jako je např. spáchání trestného činu navrhovatelem, jež odpůrkyně a OZNŘ zmiňují v kasačních stížnostech.

[18] K první rovině uplatněné argumentace, tedy tvrzené neplatnosti zmocnění od samého počátku z důvodu omylu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že sama existence případného omylu by k zániku oprávnění navrhovatele nestačila. Je totiž třeba odlišit dvě otázky. Předně, neplatnosti právního jednání se musí dovolat osoba, která má být případnou neplatností právního jednání chráněna. Nenamítne-li oprávněná osoba neplatnost právního jednání, považuje se právní jednání za platné (§ 586 odst. 2 občanského zákoníku). I kdyby tedy určité osoby byly zástupcem veřejnosti uvedeny v omyl, musely by tuto skutečnost namítnout u pořizovatele územně plánovací dokumentace. Zároveň platí, že v takovém případě by zpravidla nebylo možno vyjít pouze z tvrzení těchto osob, neboť by bylo třeba posoudit, zda omyl skutečně nastal a zda měl za následek neplatnost zmocnění. Právní skutečností, skrze kterou by následně mohlo zaniknout oprávnění zástupce veřejnosti, by proto byla až právní moc usnesení pořizovatele územně plánovací dokumentace vydaného podle § 23 odst. 4 stavebního zákona, kterým by bylo postaveno najisto, že podmínky pro výkon oprávnění zástupce veřejnosti splněny nejsou. Tím by oprávnění zástupce veřejnosti zaniklo. Jestliže ale takové usnesení v dané věci nebylo vydáno, pak oprávnění navrhovatele vystupovat jako zástupce veřejnosti existovalo od jeho vzniku po celou dobu pořizování změny č. 4.

[19] Odpůrkyně a OZNŘ v tomto ohledu argumentují, že omyl zmocnitelů vyplynul najevo až v řízení u krajského soudu, a proto nemohl být předmětem usnesení vydaného podle § 23 odst. 4 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud k tomu však uvádí, že tento tvrzený omyl vznikl a existoval již v době přijímání změny č. 4. Tito občané se sami mohli seznámit s návrhem změny č. 4, konfrontovat tento návrh s tím, co jim k záměru OZNŘ sdělil navrhovatel a případně upozornit na své pochybnosti pořizovatele územně plánovací dokumentace, případně odpůrkyni. Soud si je vědom toho, že uvedené závěry požadují po veřejnosti určitou míru zájmu o územní plánování a její následnou procesní aktivitu již

v průběhu přijímání OOP. Soud má však za to, že tyto požadavky nejsou nijak nadstandardní, neboť se projevují i v jiných aspektech územního plánování (např. soudy mohou posuzovat proporcionalitu řešení přijatého územním plánem až zpravidla tehdy, pokud daný navrhovatel vznesl dané námitky či připomínky již při přijímání územního plánu – rozsudek NSS z 5. 8. 2025, čj. 1 As 87/2025-51, bod 26). Požadavek aktivního zájmu veřejnosti při přijímání daného OOP, a nikoliv až dodatečně v řízení u krajského soudu, se týká i zániku oprávnění zástupce veřejnosti. Jak je totiž uvedeno výše, při existenci pochybností toto oprávnění nezaniká automaticky ze zákona, ale zaniká na základě pravomocného usnesení, jehož vydání bude mnohdy iniciováno zpravidla na základě podnětu zastupované veřejnosti. Vedle požadavku bdělosti při územním plánování je třeba zmínit též zásadu, že zmocnitel odpovídá za řádný výběr zmocněnce (rozsudek NSS z 5. 2. 2025, čj. 8 As 126/2024-41, bod 31). Tuto zásadu je třeba vztáhnout i na zástupce veřejnosti. Rovněž k jeho výběru by jednotliví občané měli přistupovat obezřetně. I on jedná na základě zmocnění jednotlivých občanů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, na základě níž zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítka. Díky zmocnění zástupce veřejnosti je těmito osobám, které by jinak byly oprávněny při pořizování územně plánovací dokumentace podat pouze připomínky, umožněno uplatnit svá stanoviska prostřednictvím procesně silnějšího nástroje, kterým je námitka. Oprávnění zástupce veřejnosti podat námitku a účastnit se jejího projednání se sice odvozuje od vůle jednotlivých zmocnitelů, je však již procesním oprávněním samotného zástupce veřejnosti. Jednotliví občané by totiž takovou námitku zpravidla sami podat nemohli. Není sice vyloučeno, aby zástupce veřejnosti zmocnili i občané, kteří by vlastní oprávnění podat námitku měli. Tato eventualita však na primárním smyslu tohoto institutu nic nemění. Zástupce veřejnosti tedy nevystupuje jako běžný zmocněnec v soukromoprávním vztahu, nýbrž jako osoba, jíž zákon v procesu pořizování územně plánovací dokumentace přiznává do určité míry samostatné procesní postavení. Již s ohledem na potenciálně vysoký počet osob, které zástupce veřejnosti zmocňují, ostatně nelze rozumně vycházet z předpokladu, že by mohl jednat podle individuálních pokynů každé z nich, jak je tomu typicky u běžného zastoupení na základě plné moci.

[20] Nejvyšší správní soud tedy tuto dílčí otázku uzavírá tak, že i kdyby daný omyl skutečně vyšel najevo až v řízení u krajského soudu, existoval již v době přijímání změny č. 4 a v této době také mohl vyjít najevo. Tento omyl se proto již v době přijímání změny č. 4 mohl stát důvodem pro vznik pochybností, a tedy důvodem pro vydání usnesení podle § 23 odst. 4 stavebního zákona. Jestliže ale zmocnění navrhovatele nebylo tímto způsobem zpochybněno, měl navrhovatel v době přijímání změny č. 4 postavení řádného zástupce veřejnosti. Díky tomu byla založena i jeho aktivní procesní legitimace. Z tohoto úhlu pohledu tedy šlo o řádně podaný návrh a o řádně zahájené řízení o něm.

[21] Zbývá vyřešit otázku, zda aktivní procesní legitimace zástupce veřejnosti mohla být ovlivněna tím, že po podání návrhu někteří občané odvolali své předchozí zmocnění navrhovatele.

[22] S tím úzce souvisí otázka, zda, resp. do jakého okamžiku lze odvolat zmocnění udělené zástupci veřejnosti. To není otázka zcela jednoduchá, a to s ohledem na výše popsání specifika institutu zástupce veřejnosti. Protože v kontextu nyní posuzované věci není nezbytné vyslovit závěr stran pravidel, která by měla platit pro možnost odvolat zmocnění během přípravy územního plánu, Nejvyšší správní soud se touto situací zabývat nebude.

pokračování

Důvodem je také to, že nový stavební zákon institut zástupce veřejnosti nepřevzal. Nelze tedy předpokládat, že tuto otázku bude třeba řešit i v budoucnu. Nejvyšší správní soud se však musí zabývat otázkou, zda lze zmocnění odvolat po podání návrhu zástupce veřejnosti na zrušení územně plánovací dokumentace u soudu, respektive zda by takové odvolání zmocnění mělo nějaký význam. V tomto ohledu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ve vztahu k existenci aktivní procesní legitimace zástupce veřejnosti by případné odvolání zmocnění představovalo irelevantní skutečnost, neboť odvolání zmocnění by stejně nevedlo k zániku aktivní procesní legitimace zástupce veřejnosti, i kdyby počet zastupovaných občanů klesl pod zákonné minimum. Je tomu tak kvůli tomu, z čeho pramení „legitimita“ zástupce veřejnosti jakožto navrhovatele v soudním řízení. V tomto řízení má zástupce veřejnosti aktivní procesní legitimaci díky svému předchozímu působení při pořizování územně plánovací dokumentace (usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 4 As 217/2015-182) a vystupuje zde tedy jako samostatný účastník řízení, nikoliv jako zástupce někoho jiného. Soudní řád správní, ani jiný právní předpis nestanoví, že by v tomto řízení musel zástupce veřejnosti doložit dostatečnou podporu ze strany občanů. Pro nyní posuzovanou věc to znamená, že aktivní procesní legitimace navrhovatele byla zachována bez ohledu na to, zda část jím zastupovaných občanů v průběhu řízení u krajského soudu odvolala své předchozí zmocnění. Současně nebylo nutné zabývat se tím, zda v této fázi byl tento krok vůbec možný. V tomto závěru se tedy Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem.

[23] Byť lze pochopit, pokud někteří občané po určité době (zde po podání návrhu k soudu) svůj postoj k územnímu plánu obce změni, není možné připustit, aby tato změna jejich názoru způsobila, že jiní občané, kteří setrvávají na svém původním náhledu, přišli o možnost soudní ochrany. Tito občané totiž mohli očekávat, že navrhovatel bude aktivně procesně legitimován, a že tak bude hájit jejich zájmy i v řízení u krajského soudu. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu ideově vychází z bodu 84 výše odkazovaného usnesení čj. 4 As 217/2015-182, v němž rozšířený senát uvedl: *„Rozšířenému senátu se jeví absurdním, aby například vlastník pozemku sousedícího s regulovaným územím (tzn. osoba splňující podmínky v § 101a odst. 1 s. ř. s.), který je zároveň občan obce, ztratil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími občany obce nechal zastoupit k uplatňování věcně shodných připomínek zástupcem veřejnosti, zmocnil jej k podání námítky a rád by byl reprezentován tímto zástupcem i v soudním řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“* Ačkoliv rozšířený senát učinil tuto úvahu ve vztahu k otázce, zda i zástupce veřejnosti je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP, směřuje tato úvaha k obecnějšímu závěru – skutečnost, že někteří občané zmocní zástupce veřejnosti a nechají se jím zastupovat, by jim neměla jít k tíži. Také v nynější věci je tedy třeba přihlídnout k právům těch občanů, kteří svůj pohled nezměnili, a také jim poskytnout soudní ochranu.

[24] Lze dodat, že i ti občané, kteří svůj postoj změnili, a změnou č. 4 byla přímo dotčena jejich práva, mohli v řízení před krajským soudem hájit tato svá práva tím, že by uplatňovali práva osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by závěry krajského soudu vedly k odepření soudní ochrany vůči některé ze stran, resp. že by vedly k upřednostnění některé z těchto stran, jak namítají odpůrkyně a OZNŘ.

[25] Námítky proti prvnímu rozhodovacímu důvodu tedy soud shledal nedůvodnými. Za této situace se soud z důvodu procesní ekonomie již nezabýval **druhým rozhodovacím důvodem**, o nějž krajský soud opřel svůj závěr o tom, že navrhovatel je aktivně procesně

legitimovaný k podání návrhu. Šlo by totiž již jen o úvahy akademické bez jakéhokoli dopadu na rozhodovanou věc.

III. Potřeba vymezení nových zastavitelných ploch

Posouzení krajským soudem

[26] Krajský soud úvodem vysvětlil, že stavební zákon i judikatura dovolují, aby změnou územního plánu došlo k vymezení nových zastavitelných ploch. Toto rozšiřování zastavitelných ploch však nemůže být bezbřehé a musí být řádně odůvodněné. Krajský soud shledal, že odpůrkyně tyto požadavky naplnila. Odůvodnila vymezení nových zastavitelných ploch vysokou nezaměstnaností v obci, strukturou obyvatelstva a lokálním nedostatkem pracovních příležitostí. Vysvětlila, že Uherčice leží v zemědělské oblasti mimo významná centra průmyslu a služeb. I přes turistický potenciál je místní (typicky sezónní) nezaměstnanost nad celostátním průměrem (13 %, u žen 16,5 %). Více než dvě třetiny obyvatel mají vzdělání bez maturity, a právě tyto osoby jsou nejvíce ohroženy nedostatkem pracovních míst, s nímž se pojí také snížení počtu obyvatel a prohloubení negativních jevů, např. exekucí. Dle odpůrkyně je tedy třeba zvýšit množství pracovních příležitostí.

[27] Jde-li o argument navrhovatele, že nezaměstnanost v obci má pouze sezónní charakter, tak ten dle krajského soudu nic nemění na důvodnosti snahy odpůrkyně, aby v obci vznikla nová stálá pracovní místa. Dočasné zaměstnávání je spíše jen vedlejším zdrojem příjmů obyvatel, přičemž pro odpůrkyni má význam i jen deset nových pracovních míst, která udrží stávající obyvatele či přilákají nové. Postupné snižování počtu obyvatel totiž snižuje kvalitu života v obci, což může vést zase další obyvatele k odstěhování a následně může „vyústit až v praktický konec života v obci.“

[28] Krajský soud nesouhlasil ani s argumentem, že počet osob registrovaných na Úřadu práce, kterým by záměr OZNŘ přinesl vhodné zaměstnání, je minimální. Dle krajského soudu nelze při tvorbě územního plánu vycházet pouze z aktuální nabídky práce, neboť jde o koncepční dokument směřující do budoucna. Nabídka pracovních míst v místě je omezená. Hospodářský přínos přitom nebude omezen jen na pracovní místa ve velkochovu, ale také v navazujících službách (doprava, servis apod.). Krajský soud nezpochybňuje postoj navrhovatele, který preferuje méně intenzivní způsoby zemědělské výroby. Otázka, jakým směrem se v tomto ohledu obec hodlá vydat, je však jejím rozhodnutím. Takové rozhodnutí, nevybočuje-li ze zákonných mezí, nepřísluší krajskému soudu zpochybňovat.

[29] Krajský soud dále připomněl, že dle stavebního zákona a judikatury je třeba prokázat nejen potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, ale je třeba prokázat také nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. V tomto ohledu odpůrkyně dostatečně vysvětlila, že stávající zastavitelné plochy nejsou pro záměr OZNŘ vhodné a využitelné, a to z důvodu bezprostřední blízkosti ploch pro bydlení, chráněných památek, vodních zdrojů a případně nízké výměry těchto ploch. Navrhovatel v průběhu přípravy změny č. 4 nepoukazoval na konkrétní již vymezené plochy, a proto se odpůrkyně nemusela zabývat jejich využitelností jednotlivě. Navrhovatel až v řízení u krajského soudu předložil seznam potenciálně využitelných ploch, na což odpůrkyně a OZNŘ reagovaly předložením dalších listin. Na základě těchto podkladů krajský soud shledal, že navrhovatelem označené plochy jsou pro záměr OZNŘ nevhodné, a to z důvodu blízkosti ploch k bydlení, památkově

pokračování

chráněného zámku či jejich malé výměry. Část těchto ploch je ve vlastnictví soukromých osob, které je využívají k vlastním účelům. V úvahu by přicházel areál bývalého statku ve Vratěnině, který se ale nachází v jiné obci.

[30] Navrhovatel poukázal na možnost kompenzace nových záborů tím, že dojde ke změně původně zastavitelných ploch nově na plochy nezastavitelné. Dle krajského soudu by tento postup obecně mohl přispět k ochraně nezastavěných ploch, avšak v daném případě je neúčelný vzhledem ke stavu těchto ploch. Fotodokumentace a grafická část územního plánu ukazují, že většina těchto ploch je již zastavěná nebo zpevněná. K tomu, aby plnily funkci nezastavěné plochy, by byla nutná rekultivace, což odporuje principu kontinuity územního plánování. Ani špatný stav těchto ploch nezakládá důvod ke změně jejich charakteru. I nevyužívaný nebo zanedbaný majetek požívá ústavní ochranu, a bez závažných důvodů nelze stabilizovanou zastavěnou plochu svévolně změnit na nezastavitelnou.

Kasační stížnost navrhovatele

[31] Krajský soud, dle navrhovatele, nesprávně posoudil námitku, dle které změna č. 4 nedostatečně odůvodňuje potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Vymezení ploch pro tak intenzivní živočišnou výrobu je v rozporu s dalším rozvojem obce. Uherčice tím totiž ztratí atraktivitu tzv. vzdáleného venkova, jehož předností je právě zachovalé životní prostředí. Tuto argumentaci však krajský soud nezohlednil, a naopak bez dalšího přejal argumentaci odpůrkyně o nezaměstnanosti. Argumentace krajského soudu o tom, že nedostatek pracovních příležitostí může vést k vyhlazení obce, zní sice naléhavě, avšak není pravdivá a nemá oporu ve spisech. Krajský soud se opakovaně odvolává na vytvoření stálých pracovních míst, aniž by se však zabýval touto otázkou konkrétně (např. otázkami jako je skutečný počet vytvořených pracovních míst, potenciální zaměstnání zahraničních pracovníků, nabídky v jiných provozech OZNŘ atd.).

[32] Navrhovatel nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, jak posoudil otázku (ne)vhodnosti stávajících zastavitelných ploch. Krajský soud na jednu stranu shledal, že tyto plochy jsou vymezeny příliš obecně, kdy ovšem odmítl námitky o zásahu do krajinného rázu. Na druhou stranu shledal, že navrhovatelem zmiňované plochy jsou nevhodné pro záměr OZNŘ. Tato argumentace krajského soudu je tedy dle navrhovatele vnitřně rozporná a nepřezkoumatelná. Jde-li o argument krajského soudu, že část navrhovaných ploch je ve vlastnictví soukromých osob, které je využívají k vlastním účelům, tak k tomu navrhovatel uvádí, že vlastnictví není kritériem, které by se mělo zohledňovat při zkoumání vhodnosti zastavitelných ploch. Jde-li o závěry krajského soudu v otázce kompenzace zabíraných ploch, tak ty jsou v rozporu se zásadou ochrany veřejného zájmu na ochraně ZPF. Krajský soud pomíjí, že regulace daná územním plánem směřuje do budoucna a nelze při ní zohledňovat současný stav. Plochy, které mají být nově koncipovány jako zastavitelné, musí být vykompenzovány jinými plochami, které původně byly zastavitelné a nově by měly sloužit zemědělským účelům. Takto se běžně postupuje ve zbytku České republiky.

Vyjádření odpůrkyně a OZNŘ ke kasační stížnosti navrhovatele

[33] Navrhovatel sice kritizuje nové zastavitelné plochy, neboť mají odrazovat nové obyvatele od nastěhování do Uherčic. Jeho názor je však obecný a nepodložený. Krajský soud v tomto ohledu správně konstatoval, že rozhodování o rozvoji obce náleží odpůrkyni,

a také se podrobně zabýval odůvodněním potřeby nových ploch. Argument, že OZNŘ již nyní nabízí dostatek pracovních míst, není relevantní pro záměr obce a nevyvrací potřebu nových ploch v Uherčicích.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že by krajský soud nezohlednil jeho argumentaci, že intenzivní živočišná výroba je nevhodná pro další rozvoj obce. Krajský soud naopak v bodě 49 svého rozsudku uvedl, že tento postoj navrhovatele nesporně a dokonce pro něj má pochopení. Zda by ale v případě Uherčic měla převážet intenzivní živočišná výroba nad méně intenzivními formami zemědělství, to je podle krajského soudu otázka politického rozhodnutí obce, které krajský soud v zásadě nemůže sporovat. Krajský soud tedy zohlednil postoj navrhovatele, ale zároveň vysvětlil, proč se s jeho názorem nemohl ztotožnit. Také Nejvyšší správní soud připomíná, že soudům nepřísluší hodnotit, jaké řešení je pro dané území vhodné. Takové rozhodnutí totiž přísluší politické reprezentaci dané obce, do kterého soudy v zásadě nemají zasahovat (s výjimkou otázek jako např. zákonnosti či excesů v podobě nepřiměřenosti – rozsudek NSS z 20. 2. 2019, čj. 9 As 230/2017-90, body 59 až 61 a tam citovaná judikatura).

[35] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s navrhovatelem ani v tom, že by krajský soud pouze nekriticky převzal závěry odpůrkyně. V bodech 47 a 48 svého rozsudku se naopak vlastními úvahami vypořádal s námitkami navrhovatele. Zároveň je ale třeba dodat, že i pokud by krajský soud se souhlasnou poznámkou pouze převzal závěry odpůrkyně, tak to by samo o sobě nezaložilo vadu jeho rozsudku (rozsudek NSS z 22. 4. 2025, čj. 5 As 382/2021-208, bod 83). Jde-li o úvahu krajského soudu v bodě 47 jeho rozsudku, že nedostatek pracovních míst může spirálovitě vést k zániku života v obci, Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem v tom, že tato úvaha krajského soudu je relativně nadnesená. Zároveň ale soud souhlasí i s krajským soudem v tom, že dostatek stálých pracovních pozic přímo v místě je logickým předpokladem pro to, aby si obec udržela stávající obyvatele či aby přilákala nové obyvatele. V tomto ohledu krajský soud v bodě 48 svého rozsudku vysvětlil, že Uherčice jsou obecně lokalitou s relativně vysokou nezaměstnaností a s omezenou nabídkou volných pracovních míst. Za takové situace lze snahu odpůrkyně o zvýšení pracovních příležitostí považovat za legitimní.

[36] Jde-li o konkrétní aspekty, které se vztahují k otázce vytvoření nových pracovních míst, krajský soud v bodě 48 svého rozsudku vysvětlil, že při tvorbě územních plánů „se nelze slepě opírat pouze o aktuální údaje o zaměstnanosti či dostupnosti potenciálních pracovníků v dané lokalitě. Územní plán je svou povahou koncepčním dokumentem, který směřuje do budoucna.“ Dle Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud vysvětlil, proč neposuzoval konkrétní aspekty, které se k otázce nových pracovních míst vztahují. V tomto ohledu navrhovatel v kasační stížnosti neuvádí konkrétní důvod, proč by toto vysvětlení krajského soudu nemělo obstát. Navrhovatel zůstává v rovině prostého nesouhlasu. Za této situace, tj. bez bližší kasační argumentace, není úkolem Nejvyššího správního soudu za navrhovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné. Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), tedy nemůže tyto závěry krajského soudu přezkoumat.

pokračování

[37] Navrhovatel upozorňuje na to, že dle krajského soudu jsou nově zastavitelné plochy vymezeny příliš obecně. Vedle toho jsou ale dle krajského soudu existující vymezené plochy pro daný záměr nevhodné. Navrhovatel tedy namítá, že napadený rozsudek je rozporný v otázce využitelnosti již existujících zastavitelných ploch. Dle Nejvyššího správního soudu je tato část kasační argumentace obtížně srozumitelná, což soudu brání v tom, aby se k ní vyjádřil.

[38] Navrhovatel reaguje i na bod 52 napadeného rozsudku a namítá, že vlastnictví dotčených pozemků není kritériem, které by se mělo hodnotit při posuzování dostatku zastavitelných ploch. Nejvyšší správní soud ve vztahu k této námitce připomíná, že krajský soud shledal několik důvodů, proč nelze tyto jiné pozemky využít pro záměr OZNR: „(...) *Primárním důvodem je zejména blízkost ploch bydlení, resp. památkově chráněného zámku Uherčice, ale podstatným nedostatkem je i malá výměra těchto již dříve vymezených ploch. Část ploch je ve vlastnictví soukromých osob, které je využívají k vlastním účelům. V úvahu by přicházel areál bývalého státního statku ve Vratěnině. Ten se ale nachází mimo území obce a navíc je již využíván soukromými osobami. Pro tento areál je teprve připravován privatizační projekt. Ostatně ani navrhovatel nezpochybnil, že umístění velkochovu ve dříve vymezených plochách pro výrobu není vhodné a uskutečnitelné.*“ K části pozemků tedy krajský soud uvedl jako primární důvody jejich nevyužitelnosti jednak blízkost k zastavěným oblastem, blízkost k zámku či jejich malou výměru. U dalších pozemků zase primárně poukázal na to, že se nacházejí na území jiné obce než v Uherčicích. Soukromé vlastnictví nebo využívání soukromými osobami zmínil vždy jako doplňkový argument. Pokud tedy navrhovatel nyní sporuje pouze tento doplňkový argument, nadto velmi stručně (jednou větou), ale již nesporně primární rozhodovací důvody krajského soudu, pak Nejvyšší správní soud nemá důvod, aby se touto kasační námitkou věcně zabýval. Ani případná důvodnost této námitky by totiž nezaložila nezákonnost nyní napadeného rozsudku, neboť ten by v této části obstál i na důvodech, které navrhovatel nenapadá (rozsudky NSS z 10. 10. 2025, čj. 8 Afs 237/2023-85, bod 60, anebo z 24. 7. 2025, čj. 22 As 78/2025-52, bod 49).

[39] Závěrem navrhovatel brojí proti závěrům krajského soudu uvedeným v bodu 53 napadeného rozsudku. Tam krajský soud vysvětlil, z jakého důvodu není možná kompenzace nových záborů ZPF tím, že dojde ke změně původně zastavitelných ploch nově na plochy nezastavitelné. Vůči tomuto závěru navrhovatel namítá, že krajský soud pominul, že regulace daná územním plánem je regulací do budoucna a nelze při ní zohledňovat současný stav. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že by regulace dané územními plány směřovaly jen do budoucna a že při nich nelze zohledňovat současný stav území. Územní plány by naopak měly reflektovat i reálný (současný) stav území (rozsudky NSS z 30. 10. 2024, čj. 4 As 119/2024-49, bod 30, anebo z 11. 2. 2022, čj. 5 As 300/2020-81, bod 50). Územní plány nezakotvují jen plochy změn, tj. plochy, u kterých má do budoucna dojít ke změně jejich využití, ale zakotvují také stabilizované plochy, tj. plochy, u kterých má zůstat jejich dosavadní způsob využití (rozsudek NSS z 16. 12. 2020, čj. 8 As 161/2018-84, bod 18). Tato dílčí námitka tedy není důvodná. Navrhovatel dále obecně uvádí, že trvá na tom, aby nyní zabírané plochy ZPF byly kompenzovány. Tím ale nereaguje na konkrétní závěry krajského soudu, který se s touto otázkou již vypořádal a v bodě 53 svého rozsudku vysvětlil, proč v tomto případě nelze zastavitelné plochy změnit na plochy nezastavitelné. Navrhovatel v kasační stížnosti pouze namítá, že kompenzace ploch za účelem ochrany ZPF je na jiných místech České republiky zcela běžná. Tím však

nejen, že nereaguje na argumentaci krajského soudu, ale jde navíc o argumentaci velmi obecnou. Soud se tak nebude touto námitkou více zabývat.

IV. Ochrana krajinného rázu

Posouzení krajským soudem

[40] Krajský soud posoudil tuto otázku odlišně ve vztahu k lokalitě Mitrov a odlišně ve vztahu k lokalitě Mešovice. Krajský soud úvodem vysvětlil, že je třeba rozlišovat mezi ochranou krajinného rázu a mezi památkovou ochranou. Námitkám, jimiž navrhovatel cílil právě na památkovou ochranu dvora Mitrov, krajský soud nepřisvědčil.

[41] Jiná je však otázka zásahu do krajinného rázu ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Navrhovatel v tomto ohledu zdůrazňuje výměru plochy Mitrov, proporce možných budov, hmotové pojednání a navrhovanou barevnost, a uvádí, že navrhované změny narušují krajinný ráz a venkovský obraz sídla. Tyto své stručné závěry navrhovatel opírá o odborná vyjádření Ing. B., Ing. arch. N., Ph.D., a Ing. K. (pozn. NSS: tato vyjádření jsou součástí spisu krajského soudu). Krajský soud v tomto ohledu nejprve zrekapituloval, jak zákon a judikatura definují krajinný ráz a také předmět jeho ochrany.

[42] Jde-li o narušení krajinného rázu, tak krajský soud připomněl, že orgán ochrany přírody a krajiny vydal stanovisko z 13. 4. 2022, jímž původně vyslovil nesouhlas s vymezením ploch Mitrov a Mešovice. Následně však s tímto orgánem byla uzavřena dohoda z 9. 11. 2022, a to díky doplnění podmínek jako je např. výšková regulace staveb, stanovení minimálního podílu zeleně či výsadba pásu doprovodné zeleně. Orgán ochrany přírody a krajiny s těmito novými podmínkami souhlasil a další nesouhlasná stanoviska k návrhu změny č. 4 už nevyjádřil. Již z tohoto postupu, ale také z odůvodnění změny č. 4, je tak krajskému soudu zjevné, že krajinný ráz v okolí obce je hodnotný.

[43] Spor je tedy veden o odborných otázkách, jako je např. intenzita zásahu do krajinného rázu či zda jsou přijatá zmírňující opatření dostatečná. Klíčovým odborným podkladem je v tomto ohledu posouzení SEA z listopadu 2021, které shledává, že zásah do krajinného rázu je přípustný. Obdobný závěr vyplývá také z odůvodnění změny č. 4 či z odborných vyjádření (k zásahu do krajinného rázu sice dojde, avšak tento zásah je dostatečně zmírněn přijatými opatřeními). Problém však podle krajského soudu spočívá v tom, že ačkoliv se posouzení SEA či odůvodnění změny č. 4 obecně zabývají zásahem do krajinného rázu, nezabývají se však významem dvora Mitrov jako potenciálně důležitého krajinotvorného prvku. V návaznosti na to se posouzení SEA či odůvodnění změny č. 4 nezabývají ani mírou zásahu plochy Mitrov na samotný dvůr Mitrov a na jeho krajinotvorný význam. Právě na tento krajinotvorný prvek však navrhovatel upozorňoval ve svých námitkách k návrhu změny č. 4. Posouzení SEA a změna č. 4 se však v tomto ohledu omezily na prostý popis situace.

[44] Krajský soud provedl k důkazu fotodokumentaci, vyjádření Ing. arch. N., Ph.D., a vyjádření Národního památkového ústavu. Tyto listiny předložili účastníci a OZNR v řízení u krajského soudu. Jak z těchto podkladů, tak i z map, které jsou součástí změny č. 4, dle krajského soudu vyplývá, že dvůr Mitrov je nedílnou součástí důmyslné barokní krajinářské kompozice, jejíž dominantu tvoří zámek Uherčice. Podstatné rozšíření

pokračování

zemědělského velkochovu v bezprostřední blízkosti dvora Mitrov tedy, dle krajského soudu, bude degradovat tuto krajinnou kompozici i hodnotu dvora Mitrov. V tomto ohledu je dle krajského soudu irelevantní, že se již nyní vedle dvora Mitrov nachází dvě neproporcionálně velké stavby bývalého kravína, které jeho hodnotu podstatně snižují. Nelze totiž přijmout argument, že jednou poškozený prvek krajinného rázu lze do budoucna dále poškozovat. Stejně tak nelze přistoupit ani na argument, že plocha Mitrov bude pohledově odcloněna. Byl-li by dotčen důležitý krajinotvorný prvek, což může být i případ dvora Mitrov, pak zásah do krajinného rázu nemusí být odčiněn jen tím, že na budoucí záměr „nebude vidět“. Krajský soud samozřejmě nemůže hodnotit význam dvora Mitrov jako krajinného prvku a ani nemůže navrhnout možná řešení, neboť jde o odbornou otázku. Posouzení SEA či odůvodnění změny č. 4, které by se touto otázkou naopak měli s ohledem na námitky navrhovatele vznesené při projednávání změny č. 4 zabývat, jsou však v tomto ohledu dle krajského soudu nepřezkoumatelné. Krajský soud tedy z tohoto důvodu zrušil změnu č. 4 v rozsahu plochy Mitrov.

[45] Naopak jako nedůvodné shledal krajský soud ty námitky, které se týkají lokality Mešovice a jejího vlivu na krajinný ráz. Jde-li o argument navrhovatele, že plánovaný areál velkochovu je mnohonásobně větší než hospodářský areál Nový dvůr, který se v dané lokalitě dříve nacházel, tak k němu krajský soud uvedl, že samotná velikost plochy ještě neznamená, že dojde k nepřipustnému zásahu do krajinného rázu. V případě lokality Mešovice však změna č. 4 a posouzení SEA ob stojí, neboť navrhovatel neidentifikoval žádný významný krajinotvorný prvek, který by měl být v tomto případě dotčen. Navrhovateli se nepodařilo vyvrátit, že zásah do krajinného rázu bude v tomto případě přípustný, a to z důvodu, že záměr se má nacházet ve sníženém místě krajiny, zčásti má být zakryt lesem či výsadbou a má mít omezenou výšku. Významným krajinným prvkem v okolí je tok říčky Blatnice, který ale není plošně chráněným územím. Ostatně ani navrhovatel nic takového netvrdil.

[46] Jde-li o odborné posouzení vypracované Ing. K., tak to se, stejně jako ostatní odborná posouzení (body [58] a [59] tohoto rozsudku), zabývá vlivem konkrétních staveb na krajinný ráz, nikoliv pouhým vymezením ploch Mitrov a Mešovice. Tato posouzení na jednu stranu poskytují důležité informace o dané lokalitě. Detailní hodnocení konkrétních záměrů však není pro posouzení samotného vymezení ploch a jeho vlivu na krajinný ráz relevantní, protože se zaměřuje na jiné otázky. Krajský soud souhlasí s Ing. K. v tom, že jediným cílem stanovených opatření, která mají minimalizovat důsledky nezemědělského využití ploch, je omezit viditelnost záměru v krajině. Jeho posudek však neobsahuje žádné zásadní argumenty o tom, proč je lokalita Mešovice natolik hodnotná, že by přijatá opatření neměla být dostatečná.

Kasační stížnost navrhovatele

[47] Navrhovatel brojí proti bodům 75 až 78 nyní napadeného rozsudku (shrnutí v bodech [45] a [46] tohoto rozsudku).

[48] Při vymezení plochy Mešovice nebyl dostatečně posouzen její vliv na krajinný ráz. Nelze souhlasit s tvrzením odpůrkyně, že dojde k dotvoření zemědělského rázu krajiny, neboť záměr OZNŘ spočívá ve výstavbě 11 hal na ploše 35 100 m². Krajský soud se touto otázkou nezabýval dostatečně a nesprávně ztotožnil velkochov s dotvářením zemědělské

krajiny. Jde-li o závěr krajského soudu, že posouzení vypracované Ing. K. hodnotí již konkrétní stavby, tak k tomu navrhovatel namítá, že plocha Mešovice byla vymezena právě za účelem realizace konkrétního záměru. OZNŘ přitom již požádala o vydání společného a integrovaného povolení. Navrhovatel v tomto ohledu v řízení u krajského soudu navrhl, aby krajský soud provedl důkaz dokumentací EIA k posuzovaným záměrům [pozn. NSS: jedná se o záměry „Chov drůbeže Mitrov“ (kód záměru JHM1592) a „Haly pro výkrm brojlerů Mešovice“ (kód záměru JHM1673)]. Tento důkaz navrhl spolu s odkazem na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje z 19. 4. 2022 (pozn. NSS: jde o stanovisko podle § 55b odst. 2 stavebního zákona, v němž se krajský úřad vyjádřil také k posouzení SEA; k posouzení EIA, jak navrhovatel naznačuje v kasační stížnosti, se však krajský úřad nevyjádřil). Krajský soud se však odmítl tímto důkazním návrhem zabývat, čímž, s ohledem na jeho argumentaci v bodě 77 napadeného rozsudku, zatížil svůj rozsudek zásadní vadou. Ačkoliv krajský soud v případě lokality Mitrov shledal, že krajinný ráz v celém okolí obce je zjevně hodnotný (navrhovatel cituje z bodu 65 napadeného rozsudku), tak v případě lokality Mešovice náhle krajský soud své závěry změnil (navrhovatel cituje z bodu 76 napadeného rozsudku). Argumentace krajského soudu je tedy vnitřně rozporná. Navrhovatel přitom prokázal, že také v případě lokality Mešovice je tamější záměr nepřípustný.

Kasační stížnosti odpůrkyně a OZNŘ

[49] Odpůrkyně a OZNŘ brojí proti bodům 59 až 74 nyní napadeného rozsudku (shrnuťo v bodech [41] až [44] tohoto rozsudku).

[50] Závěry krajského soudu o lokalitě Mitrov jsou nepřezkoumatelné a rozporné s posouzením SEA a s odůvodněním změny č. 4. Při změnách územních plánů se ochrana krajinného rázu projevuje tak, že se zkoumá přípustnost plánovaných ploch. Obsah pojmu krajinný ráz a konkrétní předměty ochrany jsou definovány v § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Charakteristika krajinného rázu se projevuje vnímatelnými znaky, stopami kultivace a osídlování krajiny a způsobem využívání přírodních zdrojů. Posouzení SEA vzalo tyto charakteristiky, včetně těch kulturních a historických, v potaz při hodnocení vlivů, a to i ve vztahu k dvoru Mitrov. Posuzování zásahu do krajinného rázu lze přitom činit dvojím způsobem: buďto preventivním hodnocením, které je typické pro územní plánování, anebo kauzálním hodnocením, které je typické u posuzování konkrétních záměrů. U navrhovaných ploch mohou být územním plánem stanoveny podmínky jejich využití. Hodnocení vlivu konkrétního záměru na krajinu se však provádí až v územním řízení.

[51] V části A) posouzení SEA (str. 25 až 27) jsou popsány charakteristiky území, které se zkoumaly při hodnocení návrhových ploch. V jejich okolí se nenachází zvláště chráněná území. Jde o tzv. agrocenózu: antropogenní krajinu nevhodnou pro výskyt chráněného genofondu. Dle posouzení SEA jde o venkovskou krajinu s intenzivním zemědělstvím, doplněnou o přírodní a sídelní prvky. Zásahy do krajinného rázu jsou minimalizovány. Návrhové plochy se nacházejí mimo souvislou zástavbu, což odpovídá jejich plánovanému využití. Podle posouzení SEA (str. 26) nové plochy vizuálně nenaruší prostor, stavby budou jednopodlažní, bez výškových dominant, a tedy neovlivní harmonii krajiny. Půjde o objekty zemědělské výroby, které odpovídají stávajícímu charakteru území. Dle posouzení SEA tak bude navrhované využití ploch přijatelné. Plánované stavby pro chov kuřat využijí moderní

pokračování

přístupy k ochraně zvířat. Také strana 35 posouzení SEA potvrzuje zemědělský charakter území, kde je chov zvířat běžný. Umístění chovů respektuje ochranná pásma a dostatečné odstupy od obcí, vycházející z předchozích zkušeností. Koncepce krajiny se tedy změnou č. 4 změni pouze lokálně.

[52] Podle strany 45 posouzení SEA návrhové plochy navazují na původní zemědělský areál (dvůr Mitrov). Jednopodlažní, nízké haly představují lokální zásah, který je při začlenění do území přípustný a nenaruší krajinný systém. Estetická hodnota krajiny je klíčovým prvkem hodnocení krajinného rázu. Vychází z emocionálního prožitku pozorovatele, ale také z objektivních prvků jako je konfigurace, prostorová skladba a jedinečnost krajinné scény. Tyto závěry vycházejí z rozboru krajiny ve vztahu k návrhovým plochám. Tabulka č. 1 (str. 7 posouzení SEA) uvádí, že změna č. 4 zachovává zemědělskou půdu, zabor je minimální a navazuje na stávající areál, který zůstává základem pro obhospodařování krajiny a její ekologickou funkci. Strany 8 až 9 posouzení SEA pak potvrzují, že změna č. 4 respektuje přírodní, kulturní a civilizační hodnoty. Limity ochrany přírody, krajiny i památkové ochrany jsou dodrženy. Urbanistická struktura je zachována, hodnotné objekty jsou navrženy jako památky místního významu. Ochrana těchto hodnot nebrání udržitelnému ekonomickému rozvoji.

[53] Vzhledem k výše uvedenému tedy změna č. 4 respektuje ochranu dvora Mitrov, který označuje jako „původní zemědělský areál“. Plocha Mitrov má být umístěna s ohledem na stávající charakter a kompozici terénu a neovlivní zvláště chráněné charakteristiky životního prostředí. Tato plocha nezasahuje do krajinnotvorného prvku dvora Mitrov. V tomto ohledu nevznikne na ploše Mitrov žádná vertikální dominanta. Tento záměr bude především konkrétněji posouzen v povolovacím řízení v rámci kauzálního hodnocení zásahu do krajinného rázu, kdy se v rámci posouzení EIA budou řešit např. vegetační úpravy. Ačkoliv v nynější fázi územního plánování tedy postačuje preventivní posouzení, krajský soud nesprávně vyžaduje právě kauzální posouzení.

[54] Posouzení SEA bylo vypracováno autorizovanou osobou, která, na rozdíl od krajského soudu, neoznačila dvůr Mitrov za natolik zásadní krajinnotvorný prvek. Naopak podklady, ze kterých vycházel krajský soud (bod [44] tohoto rozsudku), nebyly vypracovány autorizovanými osobami. Krajský soud v tomto ohledu odmítl provést důkazy, které navrhovala odpůrkyně a OZNŘ (výslech zpracovatelů posouzení SEA a EIA, místní šetření), a spokojil se pouze s „dobrodáním“ osob, které ale nejsou odborníky či autorizovanými osobami. Svůj postup krajský soud nevysvětlil.

[55] Jde-li o změnu č. 4 jako takovou, tak ta zmiňuje dvůr Mitrov na mnoha místech. OZNŘ a odpůrkyně v tomto ohledu citují ze strany 6 odůvodnění změny č. 4, ze které vyplývá, že kromě zámku vznikly v daném území také hospodářské stavby, např. i dvůr Mitrov. Navrhované plochy však tuto strukturu krajiny respektují a budou umístěny ve větší vzdálenosti od zámku a obytné zástavby, konkrétně na méně viditelném místě. Po jejich obvodu má být vysazena izolační zeleň. Dále OZNŘ a odpůrkyně odkázaly na rozhodnutí odpůrkyně o námitkách navrhovatele (strana 59 odůvodnění změny č. 4). Dle něj jsou nově vymezené plochy přípustné, ovšem dané záměry budou více posuzovány v navazujících řízeních v rámci kauzálního hodnocení zásahu do krajinného rázu. To, že posouzení SEA i samotná změna č. 4 reagují na existenci dvora Mitrov, vyplývá i z dohody

s orgánem ochrany přírody a krajiny z 9. 11. 2022. Změna č. 4 je tak přezkoumatelná, resp. lpění krajského soudu na výslovném označení dvora Mitrov je zcela formalistické.

[56] OZNŘ následně, ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatele, poukázala na skutečnost, že Krajský úřad Jihomoravského kraje vydal dne 13. 11. 2024 souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru „Chov drůbeže Mitrov“ na životní prostředí (jde tedy o stanovisko podle § 9a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). V něm na str. 11 hodnotí vliv záměru na krajinu se závěrem, že *„záměr není stavbou, která by výškou či charakterem rušila stávající situaci v území a že záměr nebude z pohledového hlediska znamenat neúnosný vliv za předpokladu dodržení všech podmínek uvedených pro přípravu záměru.“*

Další vyjádření

[57] Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatele odpůrkyně a OZNŘ uvedly, že ač mají výhrady k posouzení ze strany krajského soudu, tak krajský soud jasně vysvětlil rozdílné hodnocení krajinného rázu v lokalitách Mitrov a Mešovice. Tento rozdíl spočívá v existenci stavby dvora Mitrov. Navrhovatel sám v kasační stížnosti uznává, že krajský soud své závěry srozumitelně odůvodnil, a jeho výtka tak neobstojí. Argumentace navrhovatele vůči EIA vytrhává odkazované pasáže ze souvislostí. Podpůrná příloha EIA zpracovaná RNDr. M. ve skutečnosti hodnotí záměr jako přípustný.

[58] Pro plochu Mešovice bylo zpracováno Posouzení vlivu na krajinný ráz (pozn. NSS: tuto studii Ing. P. z října 2023 předložila odpůrkyně jako jednu z příloh svého vyjádření v řízení u krajského soudu). Podle této studie bude zásah na krajinný ráz slabý až středně silný, stavba respektuje charakter území, nezasahuje cenné lokality a bude kompenzována vegetačními úpravami. Záměr tedy je navržen s ohledem na § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[59] Dle navrhovatele je ta část rozsudku krajského soudu, která se týká zásahu do krajinného rázu v lokalitě Mitrov, přezkoumatelná. K tomu navrhovatel odkázal na řadu rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se otázkou nepřezkoumatelnosti zabývaly. Změna č. 4 ani posouzení SEA se dostatečně nezabývaly zásahem záměru do krajinného prvku dvora Mitrov. Jde-li o posouzení vypracované atelierem Krejčíříkovi (pozn. NSS: jde o studii „Posouzení krajinného rázu“ z února 2024, kterou odpůrkyně předložila jako jednu z příloh svého vyjádření v řízení u krajského soudu), tak v něm je uvedeno, že *„navrhovanými úpravami dojde k lokálnímu ovlivnění harmonického měřítka stávající krajiny v tom smyslu, že přibude nový rozsáhlý komplex budov, které nejsou pro danou krajinu typické (jedná se o řadu uniformních hal)“*. Vybudováním hal by tedy došlo ke znehodnocení krajinného rázu, přičemž navrhovatel nesouhlasí s tvrzením odpůrkyně a OZNŘ, že posuzovaná část krajiny již je v současnosti zasažena.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[60] Nejvyšší správní soud se nejprve vypořádá s námitkami navrhovatele: Soud nesouhlasí s námitkou, že odůvodnění krajského soudu je rozporné, neboť posoudilo hodnotu krajinného rázu odlišně v lokalitě Mitrov a odlišně v lokalitě Mešovice. V případě lokality Mitrov totiž krajský soud shledal, že posouzení SEA a odůvodnění změny č. 4 jsou

pokračování

nepřezkoumatelné, neboť se nezabývaly krajinotvorným potenciálem dvora Mitrov a z toho vyplývajícím negativním vlivem, který na tento potenciální krajinotvorný prvek může vymezení plochy Mitrov mít (otázkou, zda tento závěr krajského soudu obстоjí, se soud zabývá níže v tomto rozsudku). V případě lokality Mešovice však krajský soud konstatoval, že navrhovatel neuvedl žádný důležitý krajinotvorný prvek, který by v tomto ohledu byl obdobný dvoru Mitrov a který by byl plochou Mešovice ohrožen. V takovém případě tedy lokalita Mešovice dle krajského soudu obстоjí. Krajský soud tedy toto odlišné posouzení jednotlivých lokalit vysvětlil.

[61] Ve vztahu k lokalitě Mešovice navíc krajský soud uvedl v bodě 76 i další úvahy. Konkrétně jde o úvahy, že záměr, který má být na ploše Mešovice vybudován, má být umístěn ve sníženém místě krajiny a částečně má být skryt za lesním porostem. Ačkoliv tedy krajský soud souhlasil s navrhovatelem v tom, že záměr v lokalitě Mešovice bude zasahovat do krajinného rázu, tak shledal, že tento zásah do krajinného rázu bude dostatečně minimalizován, a to i navzdory velikosti plochy Mešovice. Pokud navrhovatel nyní v kasační stížnosti obecně tvrdí, že ve svém návrhu dokázal zdůvodnit význam krajinného rázu a nepřipustnost záměru v lokalitě Mešovice, tak tím ale nereaguje na tyto konkrétní rozhodovací důvody krajského soudu. Navrhovatel dále argumentuje tím, že krajský soud se k otázce velikosti a počtu chovných hal postavil zjednodušujícím a nesprávným způsobem, přičemž takto rozsáhlý záměr nelze považovat za pouhé „dotvoření“ krajiny. Tato tvrzení navrhovatele již sice směřují proti rozhodovacím důvodům krajského soudu, nicméně jsou natolik obecná, že nemohou zpochybnit konkrétní rozhodovací důvody krajského soudu. Nejvyšší správní soud se proto těmito tvrzeními navrhovatele nezabýval.

[62] Navrhovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že odborné posouzení Ing. K. je příliš detailní a zaměřuje se na jiné otázky, než na jaké by se zaměřovalo v případě samotného vymezení ploch, o které však jde v nynější věci. Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem v tom, že plocha Mešovice byla vymezena proto, aby OZNR následně mohla zahájit povolovací řízení pro konkrétní záměr právě na této ploše. Nejvyšší správní soud ale zároveň souhlasí s krajským soudem v tom, že předmětem (změn) územních plánů je vymezení ploch, tj. vymezení prostorového uspořádání obce a obecných podmínek využití území. Naopak podoba konkrétního záměru je předmětem až navazujících řízení o povolení záměru (rozsudek NSS z 12. 12. 2025, čj. 7 As 301/2024-35, bod 21). Tomu odpovídá i předmět soudního přezkumu územních plánů. Ve vztahu k bodu 77 nyní napadeného rozsudku to znamená, že krajský soud sice mohl provést a také provedl (mimo jiné) jako důkaz odborné posouzení Ing. K. Krajský soud nicméně správně vysvětlil, že toto odborné posouzení se míjí s předmětem změny č. 4, neboť se týká již konkrétní podoby záměru na ploše Mešovice. Obdobným způsobem, jako nyní krajský soud, se Nejvyšší správní soud v jiné věci vypořádal s obdobným důkazem, který sice byl proveden při přezkumu obecně koncipovaných zásad územního rozvoje, nicméně jeho závěry svou detailností odpovídaly detailnosti navazujících povolovacích řízení (rozsudek NSS z 9. 12. 2024, čj. 8 As 215/2023-109, body 76 a 77). Závěry tohoto odkazovaného rozsudku, ačkoliv se týkají přezkumu zásad územního rozvoje, se přiměřeně vztahují také na přezkum územních plánů. Napadený rozsudek krajského soudu tedy v tomto ohledu obстоjí. Lze dodat, že navrhovatel nesporně druhý stěžejní závěr, který krajský soud dále v bodě 77 svého rozsudku uvedl, totiž že *„posudek Ing. K. neobsahuje žádné relevantní úvahy směřující k závěru, že lokalita V 402 (Mešovice) je natolik hodnotná, že přijatá opatření nejsou dostatečná.“*

[63] Navrhovatel také namítá, že krajský soud měl provést jako důkaz posouzení EIA k záměru „Haly pro výkrm brojlerů Mešovice“ (bod [48] tohoto rozsudku). Dle Nejvyššího správního soudu se posouzení EIA nicméně týká konkrétního záměru, který však není předmětem tohoto přezkumu (viz bod výše). Navrhovatel ovšem neuvádí, že by z posouzení EIA měly plynout nějaké relevantní skutečnosti, čímž nesporně odůvodnění krajského soudu, že tento důkaz nezachycuje skutečnosti relevantní pro posouzení věci (bod 109 napadeného rozsudku). Na tom nic nemění ani nevysvětlený odkaz na bod 77 napadeného rozsudku. Má-li tím navrhovatel na mysli to, že jiný podobný důkaz krajský soud provedl, lze poznamenat, že to je sice pravda, nicméně závěr krajského soudu stran tohoto důkazu byl takový, že tento důkaz se míjí s předmětem změny č. 4. Provedení takového důkazu tedy pro posouzení věci stejně nic nepřineslo.

[64] Tato část kasační stížnosti navrhovatele je tedy nedůvodná. Dále se Nejvyšší správní soud zaměří na kasační stížnosti odpůrkyně a OZNR.

[65] Soud nejprve zrekapituluje stěžejní rozhodovací důvody, které krajský soud uvedl ve vztahu k lokalitě Mitrov: *„Je nepochybné, že jak SEA, tak i samotné odůvodnění změny územního plánu se vypořádává s posouzením vlivu nově vymezených ploch na krajinu jako takovou (...). Podstatou námitek uplatněných navrhovatelem v návrhu a předtím i v námitkách (...) je ovšem primárně ochrana konkrétního krajinotvorného prvku, a to areálu dvora Mitrov. Posouzením hodnot a míry zásahu do tohoto kulturně krajinného prvku se však ani SEA, ani odůvodnění napadeného OOP dostatečně nezabývají, a když tak jen v rovině prostého popisu (...)“* (bod 69 napadeného rozsudku). *„Z provedených důkazů (...) přitom plyne, že umístění, proporce, rozsah a podoba areálu jsou výsledkem a součástí stavební a krajinářské stavební činnosti. Jeho umístění je důmyslně zakomponováno do krajiny v harmonické kompozici k hlavní kulturně krajinné dominantě území, kterou je zámek Uherčice (...)“* (bod 70 napadeného rozsudku). *„Podstatné rozšíření ploch využitelných pro zemědělský velkochov v bezprostřední blízkosti dvora Mitrov zjevně představuje další degradaci a devastaci původního barokního kulturně krajinářského záměru. Hodnota dvora Mitrov a jeho začlenění do okolní krajiny by tak měla být umístěním záměrů v nově vymezené ploše V 401 dále snížena“* (bod 71 napadeného rozsudku).

[66] Z výše citovaného vyplývají **dva stěžejní závěry** krajského soudu: 1) krajský soud nespornoval, že se posouzení SEA či odůvodnění změny č. 4 zabývaly vlivem plochy Mitrov na krajinný ráz, a 2) posouzení SEA a změna č. 4 jsou i přesto dle krajského soudu nepřezkoumatelné, neboť se nezabývaly vlivem plochy Mitrov na dvůr Mitrov jako na důležitý krajinotvorný prvek, ačkoliv navrhovatel jak na tento vliv, tak i na tuto důležitost při přijímání změny č. 4 upozorňoval. V rámci svého druhého závěru tedy krajský soud shledal, že dvůr Mitrov nemusí být jen „pouhou stavbou“, ale může jít o důležitý prvek, který může mít zásadní vliv na krajinný ráz. V tom spočívá rozdíl lokality Mitrov oproti lokalitě Mešovice, kde takový prvek dle krajského soudu není. Dle krajského soudu proto bylo na místě, aby odpůrkyně zajistila dostatečné podklady k tomu, aby krajinotvorný význam dvora Mitrov byl náležitě posouzen a případně chráněn ve zvýšené míře oproti tomu, jak jej chránila změna č. 4.

[67] Nejvyšší správní soud nejprve upřesní terminologii, kterou použil krajský soud v bodech 72 a 73 svého rozsudku. Na těchto místech krajský soud ve vztahu k dvoru Mitrov

pokračování

uvedl, že může jít o „významný krajinný prvek“. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tento užitý pojem není totéž jako „významný krajinný prvek“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny. Dvůr Mitrov by totiž, jakožto bývalý lovecký zámek či hospodářská stavba, tedy stavba vybudovaná člověkem, nesplňoval definici „významného krajinného prvku“ dle tohoto ustanovení. V nyní posuzované věci je tak na dvůr Mitrov třeba nahlížet skrze § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy jako na kulturně-historickou součást krajiny, která v rámci krajinného rázu Uherčic může např. hrát roli jeho kulturní dominanty či může definovat vztahy v dané krajině. Na jiných místech napadeného rozsudku, než jsou body 72 a 73, krajský soud hovořil o dvoru Mitrov i jinak než jako o „významném krajinném prvku“, přičemž i z celkového kontextu napadeného rozsudku je zřejmé, že také krajský soud správně nahlížel na dvůr Mitrov skrze § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[68] Jde-li o **první závěr** krajského soudu, tak Nejvyšší správní soud se nebude dále podrobněji vyjadřovat k těm částem posouzení SEA, na které sice odpůrkyně a OZNŘ upozorňují, nicméně které toliko dospívají k obecnému závěru, že vliv plochy Mitrov na krajinný ráz je přípustný. Jak je uvedeno výše, krajský soud nespороval, že se posouzení SEA zabývalo vlivem plochy Mitrov na krajinný ráz. Z těchto částí posouzení SEA však nevyplývá, jakým způsobem zpracovatelka SEA posoudila krajinotvorný potenciál dvora Mitrov a vliv plochy Mitrov na tento potenciál. Z pohledu závěru krajského soudu, který má Nejvyšší správní soud nyní přezkoumat, jsou tedy tyto části posouzení SEA irelevantní.

[69] Konkrétně jde o tyto části posouzení SEA: bod 14a tabulky na straně 7 (dle kterého je plocha Mitrov navržena v návaznosti na původní zemědělský areál a zachová jeho funkci); bod 15 tabulky na straně 8 (dle kterého změna č. 4 respektuje přírodní, civilizační a kulturní hodnoty, stejně jako historickou urbanistickou strukturu); strana 26 (v níž jsou definovány obecné aspekty krajinného rázu, konkrétní aspekty krajinného rázu v obci a dle které bude zásah do krajinného rázu přípustný, přičemž nevznikne žádná vertikální dominanta); strana 35 (kde se uvádí obdobné závěry jako v tabulce na straně 7 s tím, že je nevhodné, aby mezi stávajícími a plánovanými budovami vznikl nezastavěný pás); strana 45 (kde se uvádí obdobné závěry jako na straně 26). Obdobný závěr, tedy že zásah plochy Mitrov do krajinného rázu je přípustný, vyplývá také ze strany 48 posouzení SEA.

[70] Protože v jiných částech se posouzení SEA krajinotvorným významem dvora Mitrov nezabývá, dospěl Nejvyšší správní soud ke stejnému závěru jako krajský soud, tedy že posouzení SEA této otázky nevěnuje. Dílčí argument o tom, že posouzení SEA nehovoří o „dvoru Mitrov“, ale o „původním zemědělském areálu“, přičemž krajský soud údajně měl striktně vyžadovat pouze výslovné označení „dvůr Mitrov“, je pouhým slovíčkařením. Lze dodat, že krajinotvorný potenciál dvora Mitrov nelze dovodit ani z dohody s orgánem ochrany přírody a krajiny z 9. 11. 2022. Potenciálně důvodnou by však mohla být námitka, že zpracovatelka posouzení SEA vyhodnotila dvůr Mitrov jako nepřiliš důležitý krajinotvorný prvek (body 58 a 59 kasační stížnosti OZNŘ), a proto se k němu ani nijak zvlášť nevyjadřovala. Pokud by se tato námitka ukázala jako důvodná, pak by neobstál **druhý závěr** krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto zhodnotí, jak se k námitkám navrhovatele postavila odpůrkyně v odůvodnění změny č. 4 a v rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně a OZNŘ totiž v kasační stížnosti nespороují závěr krajského soudu, že navrhovatel svými námitkami upozorňoval právě na významnou krajinotvornou hodnotu dvora Mitrov. V takovém případě měla odpůrkyně povinnost se s těmito

námitkami přezkoumatelně vypořádat (viz judikatura, kterou krajský soud uvedl v bodě 104 svého rozsudku). Je třeba dodat, že otázka krajinotvorného potenciálu dvora Mitrov vyvstala nejenom skrze námitky navrhovatele při přijímání změny č. 4, což tedy odpůrkyně a OZNŘ nespoujají, ale také při dokazování v řízení u krajského soudu (viz dále body [75] a [76] tohoto rozsudku).

[71] Co se týče odůvodnění změny č. 4, tak odpůrkyně a OZNŘ odkazují na jeho stranu 6, tj. na vyhodnocení souladu změny č. 4 s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Z této strany vyplývá, že jako součást zámku Uherčice vznikly i jeho hospodářské enklávy, mj. dvůr Mitrov, přičemž plánované plochy respektují stávající prostorovou strukturu krajiny a mají být umístěny na méně viditelných místech. Dále odpůrkyně a OZNŘ odkazují na stranu 59 odůvodnění změny č. 4, kde se nachází rozhodnutí odpůrkyně o námitkách navrhovatele. Dle této části jsou dané plochy vymezeny v souladu s charakterem území. Navrhované záměry přípustným způsobem doplní území o zemědělskou výrobu. Jejich začlenění se bude dále podrobněji řešit v navazujících řízeních.

[72] Ani v těchto částech odůvodnění změny č. 4 tedy není uvedena úvaha, která by dostatečně vypořádávala námitky navrhovatele, který zdůrazňoval význam dvora Mitrov. Soud naopak souhlasí s krajským soudem, že změna č. 4 sice popisuje dvůr Mitrov, ale bez bližších úvah k otázce jeho krajinotvorného významu, ačkoliv právě tuto okolnost navrhovatel tvrdil a v řízení před krajským soudem bylo prokázáno, že jde o hodnotný areál, který by mohl být dále degradován. Tyto úvahy nelze dovodit ani z opakujičích se závěrů, že plocha Mitrov je přípustná a vhodně umístěná.

[73] Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách uvádí, že začlenění konkrétních záměrů na vymezených plochách se bude podrobněji řešit v navazujících řízeních, kdy bude vypracováno i posouzení EIA. Obdobně argumentují odpůrkyně a OZNŘ i v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud s tímto argumentem souhlasí v tom ohledu, že dané záměry se skutečně budou řešit v navazujících řízeních, neboť až v této fázi má být známa konkrétní zamýšlená podoba těchto záměrů. Z judikatury ovšem vyplývá, že ačkoliv se těžiště posouzení zásahu do krajinného rázu konkrétním záměrem nachází až v navazujících povoloacích řízeních, neznamená to, že by ochrana krajinného rázu neměla v procesu tvorby územního plánu své místo. Ochrana krajinného rázu totiž je jedním z veřejných zájmů, který je třeba při tvorbě územního plánu zohlednit. Při tvorbě územního plánu (tedy již při vymezování samotných zastavitelných ploch, nikoliv až při posuzování konkrétních záměrů) se tedy tento zájem musí vyvažovat s jinými konkurujícími zájmy, a to i s ohledem na námitky, které byly při tvorbě územního plánu vzneseny. Standardně postačuje obecné vypořádání se s konkurujícími zájmy, nicméně jsou-li v tomto směru vzneseny konkrétní námitky, musí jim odpovídat i patřičné vypořádání (rozsudek NSS z 6. 3. 2025, čj. 8 As 71/2024-105, body 82 až 85). S ohledem na tento požadavek tedy bylo třeba již na úrovni změny č. 4 se jednak vypořádat s vlivem plochy Mitrov na krajinný ráz, což změna č. 4 učinila. Zároveň však, s ohledem na námitky navrhovatele (bod [70] tohoto rozsudku), bylo třeba se již na úrovni změny č. 4 vypořádat také s krajinotvorným potenciálem dvora Mitrov. Ten je třeba náležitě popsat a následně vyhodnotit vliv vymezení rozsáhlé zemědělské výrobní plochy v jeho bezprostřední blízkosti. Jak ale Nejvyšší správní soud shledal v bodě výše, změna č. 4 toto vypořádání neobsahuje.

pokračování

[74] Odpůrkyně a OZNŘ dále v kasačních stížnostech uvádí, že dvůr Mitrov byl vyhodnocen jako nepříliš důležitý krajinotvorný prvek (bod 58 kasační stížnosti OZNŘ). Tento svůj závěr již nicméně konkrétně nevysvětlují, resp. neuvádějí protiargumenty, kterými by úvahy krajského soudu o krajinotvorném potenciálu vyvracely. Pokud v této souvislosti poukazují na některé části odůvodnění změny č. 4, tam Nejvyšší správní soud patřičné vysvětlení nenachází.

[75] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem v tom, že změna č. 4 je ve výše nastíněné otázce nepřezkoumatelná, neboť dostatečně nereaguje na námitky navrhovatele, že dvůr Mitrov je významný krajinotvorný prvek. Své pochybnosti o tom, že význam dvora Mitrov nemusí být zcela jednoznačný, opřel krajský soud mj. o různé podklady či odborná posouzení (bod [44] tohoto rozsudku). K těmto důkazům odpůrkyně a OZNŘ nyní namítají, že tyto nejsou relevantní, neboť nebyly, na rozdíl od posouzení SEA, vypracovány autorizovanými osobami. K tomu Nejvyšší správní soud jednak uvádí, že krajský soud v tomto ohledu nevycházel jen z předložených důkazů, ale vycházel také z vlastních úvah uvedených v bodech 71 a 72 napadeného rozsudku, které ale OZNŘ a odpůrkyně nespoujají. Jde-li pak o možný rozdílný pohled na význam dvora Mitrov, tak zpracovatelé daných podkladů sice nemají autorizaci podle zákona o posuzování vlivů, nicméně se odborně zaměřují na historický územně-stavební vývoj. V takovém případě lze minimálně zohlednit jejich závěr o tom, že dvůr Mitrov nebyl v minulosti umístěn náhodně, ale byl umístěn jako součást rozsáhlejší krajinářské kompozice. Pochybnosti krajského soudu o významu dvora Mitrov tedy byly opřeny o relevantní podklady, resp. krajský soud dokázal vysvětlit, proč krajinotvorný význam dvora Mitrov dosahuje přinejmenším takové úrovně, že by se změna č. 4 měla vlivy na tento dvůr s ohledem na námitky navrhovatele blíže zabývat. Krajský soud ale zároveň dodal, že konečné posouzení toho, jaký je krajinotvorný význam dvora Mitrov, náleží fundovaným osobám. I s tím Nejvyšší správní soud souhlasí. I přesto, že Nejvyšší správní soud shledal tento okruh námitek nedůvodným, nelze vyloučit, že autorizovaná osoba nakonec aprobejuje plochu Mitrov i přes její možný vliv na dvůr Mitrov. Tato osoba může vysvětlit, že dvůr Mitrov není důležitým krajinotvorným prvkem (dále bod [77] tohoto rozsudku).

[76] Odpůrkyně a OZNŘ závěrem namítají, že krajský soud nesprávně odmítl provést navržené důkazy, a to konkrétně výslech zpracovatelky posouzení SEA a EIA a místní šetření. Dle tvrzení odpůrkyně a OZNŘ by tyto důkazy vedly k objasnění této sporné otázky. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že za určitých okolností by soudy neměly přistoupit ke zrušení napadeného OOP, ale měly by poskytnout odpůrci (či osobě, která zpracovávala dané odborné podklady) prostor k tomu, aby tyto podklady obhájil v řízení před soudem (z právní věty rozsudku NSS z 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS; tento odkazovaný rozsudek se sice týkal přezkumu zásad územního rozvoje, nicméně jeho závěry jsou přiměřeně aplikovatelné také na přezkum územních plánů). V odkazovaném případě šlo o situaci, kdy text tehdy napadeného OOP a jeho podkladů vyvolával dílčí nejasnosti, které teoreticky šlo dovysvětlit v řízení u krajského soudu. Tehdejší navrhovatelky navíc nevznesly danou otázku už v rámci svých připomínek a námitek, ale vznesly ji až v řízení u krajského soudu. Rovněž z tohoto důvodu tak soud shledal, že tyto dílčí nejasnosti nutně nemusí znamenat nepřezkoumatelnost napadeného OOP a zavázal krajský soud, aby tehdejšímu odpůrci poskytl prostor k „dovysvětlení“ (body 56 až 64 odkazovaného rozsudku). To ale není případ nyní projednávané věci, kdy se odpůrkyně v rámci změny č. 4 nevypořádala s dílčí otázkou dvora Mitrov, ačkoliv tuto

otázku vznesl navrhovatel v průběhu přijímání změny č. 4. V takovém případě tedy je změna č. 4 nepřezkoumatelná, a krajský soud tak nebyl povinen dát odpůrkyni prostor k tomu, aby změnu č. 4 „dovysvětlila“ skrze navrhované důkazy. Také tento okruh námitek je tedy nedůvodný.

[77] Na základě výše uvedeného má tedy Nejvyšší správní soud za to, že změna č. 4 v rozsahu plochy Mitrov neobstojí. Tím však soud netvrdí, že se odpůrkyně nutně musí nové zastavitelné plochy v okolí dvora Mitrov vzdát. Odpůrkyně může OOP doplnit o vyhodnocení krajinotvorného významu dvora Mitrov a pokud by dospěla k závěru, že je významným krajinotvorným prvkem, pak o vyhodnocení vlivu plochy Mitrov na dvůr Mitrov. Pokud i po tomto vyhodnocení odpůrkyně shledá, že plochu Mitrov není třeba upravovat oproti tomu, jak byla přijata ve změně č. 4, pak takový závěr musí odpůrkyně řádně zdůvodnit. Odpůrkyně rovněž může po tomto vyhodnocení přistoupit k úpravě plochy Mitrov tak, aby se významně minimalizoval její negativní vliv na dvůr Mitrov jako na potenciálně důležitý krajinotvorný prvek. Tato úprava se může týkat těch dílčích aspektů krajinného rázu, které se posuzují na úrovni územních plánů, jako jsou např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití (výše odkazovaný rozsudek NSS čj. 8 As 71/2024-105, bod 81). Dále se tato úprava může týkat i velikosti samotné plochy Mitrov či jejího umístění. I při této případné úpravě plochy Mitrov však odpůrkyně musí stále řádně zdůvodnit případný význam dvora Mitrov a případné negativní vlivy na něj.

V. Ochrana ZPF

Posouzení krajským soudem

[78] Krajský soud úvodem nepřisvědčil námitce, že OZNR měla povinnost ve svých podnětech ke změně územního plánu tvrdit veřejný zájem. Jde-li o námitku, že soukromý záměr OZNR nemůže převážet nad veřejným zájmem na ochraně ZPF, tak navrhovatel toto obecné tvrzení nijak nekonkretizoval. Tato námitka se navíc míjí s odůvodněním změny č. 4, kde odpůrkyně neargumentuje pouze soukromým zájmem OZNR, ale argumentuje také veřejným zájmem. Veřejný zájem konkrétně spočívá ve vzniku stálých pracovních míst, rozvoji hospodářství v obci, relativně malém rozsahu záborů ZPF, potravinové soběstačnosti a také v návaznosti plochy Mitrov na stávající stabilizované zastavěné plochy. K těmto zájmům ale navrhovatel, dle krajského soudu, nic bližšího nenamítá.

[79] Navrhovatel dále namítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost závazného stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje z 9. 8. 2022, tj. orgánu ochrany ZPF. Tento orgán nejprve vydal stanovisko z 19. 4. 2022, ve kterém sice vyslovil souhlas pro plochu Mitrov, ale k ploše Mešovice vyjádřil nesouhlas. Dle orgánu ochrany ZPF bylo totiž třeba minimalizovat rozsah odnětí půdy ze ZPF, přičemž v případě plochy Mešovice šlo o vysoce bonitní půdu v II. třídě ochrany. V reakci na toto stanovisko došlo ke změně návrhu změny č. 4, v rámci které byla plocha Mešovice podstatně zmenšena. V reakci na to pak orgán ochrany ZPF vydal výše uvedené souhlasné stanovisko z 9. 8. 2022, v němž uvedl, že byla prokázána nezbytnost navrženého nezemědělského využití plochy Mešovice. Dle tohoto stanoviska lze akceptovat dotčení zemědělské půdy II. třídy ochrany, neboť jiné dílčí veřejné zájmy převažují nad zájmem na ochranu ZPF. Ve zbytku však stanovisko z 19. 4. 2022 bylo

pokračování

ponecháno v platnosti. Krajský soud proto upozornil, že navrhovatel v tomto ohledu brojí pouze proti stanovisku z 9. 8. 2022, které se týká pouze lokality Mešovice.

[80] Jde-li o odůvodnění stanoviska z 9. 8. 2022, tak krajský soud souhlasil s navrhovatelem v tom, že toto stanovisko skutečně nezdůvodňuje, proč zábor lokality Mešovice respektuje zásady ochrany ZPF. Odůvodnění tohoto stanoviska obsahuje jen parafráze zákonných ustanovení. Chybí zde jakékoliv individualizované a konkretizované úvahy, ačkoliv ty by zde, podle zákona i podle judikatury, měly být uvedeny. Vyhodnocení důsledků změny č. 4 pro ZPF se ale nachází v odůvodnění změny č. 4. Ve stanovisku z 9. 8. 2022 je uvedeno, že při posuzování dodržení požadavků na ochranu ZPF vycházel dotčený orgán mj. z obsahu upraveného návrhu změny č. 4. Tento orgán se tedy zjevně ztotožnil s odůvodněním změny č. 4. Pokud orgán ochrany ZPF udělil své souhlasné stanovisko na základě návrhu územního plánu, je třeba důvody uvedené v návrhu (odůvodnění) územního plánu považovat také za důvody stanoviska orgánu ochrany ZPF. Takové stanovisko, byť samo žádné další důvody neuvádí, tedy není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (rozsudek Krajského soudu v Praze z 12. 3. 2020, čj. 43 A 15/2019-38, č. 4079/2020 Sb. NSS). Hodnocení dopadů změny č. 4 na ZPF je tedy obsaženo v textu změny č. 4 či v posouzení SEA. Převažujícími veřejnými zájmy jsou ochrana před narušením kvality ovzduší a pohody obyvatel, potřeba umístění ploch dál od bydlení, podpora zaměstnanosti, soulad záměru se zemědělským charakterem krajiny a zajištění produkce potravin.

Kasační stížnost navrhovatele

[81] Navrhovatel ve svém návrhu upozornil, že závazné stanovisko z 9. 8. 2022 je nezákonné a věcně nesprávné. Neobsahuje totiž žádné odůvodnění toho, proč došlo k přehodnocení původně negativního postoje orgánu ochrany ZPF. V odůvodnění tohoto stanoviska je mj. uvedeno, že byla prokázána nezbytnost nezemědělského využití posuzovaných ploch. Dle navrhovatele však tato nezbytnost nebyla prokázána, přičemž krajský soud se s touto otázkou nezabýval.

[82] Krajský soud dále uvedl, že navrhovatel pouze obecně tvrdil, že soukromý podnikatelský zájem nemůže převážet nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Navrhovatel se však tímto veřejným zájmem zabýval již v odstavci 1 svého návrhu, kde uvedl, že změna č. 4 je mj. v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého se při územním plánování má chránit veřejný zájem, zde zájem na ochraně ZPF. Navrhovatel vysvětlil, že vzhledem k dostatku již nabízených pracovních pozic musí převážet veřejný zájem na ochraně ZPF. Navrhovateli v tomto ohledu není zřejmé, jak by ještě více měl konkretizovat tuto část své argumentace, jak po něm krajský soud požaduje.

Vyjádření odpůrkyně a OZNŘ

[83] Jde-li o převážení veřejného zájmu na změně č. 4 před ochranou ZPF, odpůrkyně i OZNŘ souhlasí s krajským soudem. Záměr investora může být upraven v navazujících řízeních, přičemž odnětí půdy ze ZPF by se týkalo pouze 1 % stávajícího rozsahu ZPF. Navrhovatel přehlíží, že původní návrh změny č. 4 byl přepracován a lokalita Mešovice byla zmenšena o téměř 30 %. Také otázku nepřezkoumatelnosti stanoviska z 9. 8. 2022 vypořádal krajský soud logickým způsobem.

[84] Navrhovatel účelově poměřuje pouze soukromý zájem OZNŘ, zatímco veřejný zájem na rozvoji obce zcela opomíjí. Krajský soud uvedl, že změna územního plánu je odůvodněna řadou dílčích veřejných zájmů. K nim navrhovatel nic konkrétního nenamítá. Navrhovatel neodůvodněně klade na územní plánování požadavky, které patří do navazujících řízení. Územní plán ale nemá suplovat tato řízení. Pokud by se uplatnil přístup navrhovatele, pak by nová výstavba nebyla možná.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[85] Navrhovatel namítá, že stanovisko z 9. 8. 2022 neobsahuje žádné odůvodnění toho, proč orgán ochrany ZPF přehodnotil svůj původně negativní postoj k lokalitě Mešovice. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na bod 85 napadeného rozsudku, kde krajský soud vysvětlil, že v průběhu pořizování změny č. 4 došlo k podstatnému zmenšení plochy Mešovice oproti tomu, jak byla navrhována původně. Tím došlo i k zmenšení záboru ZPF na míru, kterou již orgán ochrany ZPF považoval za přípustnou. Právě toto zmenšení záboru ZPF tedy vedlo orgán ochrany ZPF k přehodnocení jeho postojů, což uvedl jako důvod ve stanovisku z 9. 8. 2022. Orgán ochrany ZPF odkázal jak na úpravu návrhu změny č. 4, tak na její odůvodnění. Námitka navrhovatele, že stanovisko z 9. 8. 2022 není vůbec odůvodněno, je proto nedůvodná.

[86] Navrhovatel dále namítá, že krajský soud se nezabýval otázkou, zda byla prokázána nezbytnost záboru ZPF. Nejvyšší správní soud má však za to, že krajský soud se touto otázkou zabýval. V bodě 90 svého rozsudku odkázal na závěry orgánu ochrany ZPF (opírající se o odůvodnění změny č. 4), který shledal, že nad veřejným zájmem na ochranu ZPF převažují jiné dílčí veřejné zájmy, konkrétně „ochrana před narušením kvality ovzduší a pohody obyvatel, potřeba umístění ploch ve vzdálenosti od ploch bydlení, podpora zaměstnanosti, soulad záměru se zemědělským charakterem krajiny a zajištění produkce potravin.“

[87] Na obě výše vypořádané otázky je třeba nahlížet v kontextu toho, že změna postojů orgánu ochrany ZPF či nezbytnost záboru ZPF nejsou odůvodněny přímo v textu závazného stanoviska z 9. 8. 2022, ale jsou odůvodněny v textu samotné změny č. 4. Krajský soud k tomu uvedl, že pokud orgán ochrany ZPF vydal souhlasné závazné stanovisko k návrhu (změny) územního plánu, pak postačuje, aby odůvodnění tohoto stanoviska bylo uvedeno v textu návrhu (změny) územního plánu. V tomto ohledu by navrhovatel musel vysvětlit, proč je tento způsob odůvodnění nesprávný. To však navrhovatel nečiní, a proto se Nejvyšší správní soud nebude touto otázkou zabývat.

[88] Navrhovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého navrhovatel ve svém návrhu jen obecně namítal, že v případě změny č. 4 nemůže soukromý zájem převážit nad tím veřejným. Dle Nejvyššího správního soudu však tato námitka nereaguje na všechny rozhodovací důvody, které krajský soud k této otázce uvedl. Krajský soud v bodě 82 svého rozsudku konstatoval, že otázku, zda má soukromý zájem převážit nad tím veřejným, sice navrhovatel vznesl jen obecně, zároveň se ale tato otázka míjí s odůvodněním změny č. 4. Podle tohoto odůvodnění totiž k záboru ZPF nedochází jen s ohledem na soukromý zájem OZNŘ, ale primárně s ohledem na řadu dílčích veřejných zájmů [„veřejným zájmem na vytvoření pracovních příležitostí a na rozvoji hospodářského pilíře obce, relativně malým

pokračování

rozsahem záborů (v kontextu celkové rozlohy zemědělské půdy na území obce), veřejným zájmem na zajištění potravinové soběstačnosti, anebo návazností jedné z nově vymezených ploch V401 na stávající stabilizované zastavěné plochy“]. Pokud tedy navrhovatel nyní v kasační stížnosti sporuje pouze ten závěr krajského soudu, že jeho návrhová argumentace byla příliš obecná, ale již nesporuje další závěr krajského soudu, tedy že k záboru ZPF dochází kvůli veřejným zájmům, pak soud nemá důvod, aby se touto kasační námitkou věcně zabýval. Ani případná důvodnost této námitky by totiž nezaložila nezákonnost nyní napadeného rozsudku, neboť ten by v této části obstál i na důvodu, který navrhovatel nenapadá (obdobně bod [38] tohoto rozsudku).

VI. Závěr a náklady řízení

[89] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[90] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žádný ze stěžovatelů neměl v tomto kasačním řízení úspěch, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší.

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

V Brně 28. května 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu