

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Štěpána Výborného a Veroniky Juřičkové v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupen Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 32, Praha 1, za účasti: **1)** Puretech Energy s.r.o., sídlem Soukenická 96/26, Slaný, zastoupena Mgr. Pavlem Douchou, advokátem, sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, **2)** město Slaný, sídlem Velvarská 136/1, Slaný, zastoupeno JUDr. Janem Brožem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, **3)** J. B., **4)** T. K., **5)** T. L., **6)** P. N., **7)** H. J., **8)** O. K., **9)** S. Š., **10)** L. Š., **11)** M. R., **12)** M. R., **13)** M. H., **14)** K. K., **15)** F. S., **16)** J. K., **17)** J. K., **18)** S. M., **19)** F. M., **20)** M. P., **21)** J. P., **22)** J. Š., **23)** P. H., **24)** M. K., **25)** M. Č., **26)** P. Č., **27)** E. K., **28)** O. K., **29)** M. S., **30)** H. S., **31)** R. S., **32)** S. K., **33)** J. Č., **34)** P. K., **35)** K. T., **36)** D. R., **37)** J. Z.) S. Z., **39)** M. Z., **40)** T. H., **41)** J. P., **42)** M. M., **43)** M. S., **44)** M. V., **45)** V. V., **46)** J. T., **47)** M. V., **48)** K. V., **49)** L. K., **50)** P. K., **51)** J. K., **52)** K. K., **53)** P. K., **54)** A. K., **55)** L. R., **56)** Š. M., **57)** L. R., **58)** I. Z., **59)** Š. K., **60)** Š. L., **61)** E. Z., **62)** D. S., **63)** M. K., **64)** I. S., **65)** R. S., **66)** L. R., **67)** H. H., **68)** M. Z., **69)** D. Z., **70)** P. L., osoby zúčastněné na řízení 5), 6), 36) - 41), 43) - 50), 55) – 58), 61), 62), 64), 66) zastoupeny J. B., uvedeným výše, osoby zúčastněné na řízení 4), 7) – 35), 42), 51) – 54), 59), 60), 63), 65), 67), 68), 70) zastoupeny D. Z. uvedenou výše, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2025, č. j. MPO 98524/2025, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 7. 2020, č. j. 39 A 13/2025-417,

takto:

I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1) **se zamítá**.

II. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení 1) až 70) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení 1) **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení 1) podala dne 22. 12. 2023 žádost o společné povolení záměru „Solární park Slaný – fotovoltaická elektrárna včetně zelené edukativní stezky“ (dále též „solární park“ či „povolovaná stavba“). Dopravní a energetický stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 10. 2024, č. j. DESU/211/018615/24, ve společném územním a stavebním řízení záměr povolil. Žalobce, který je vlastníkem pozemků nacházejících se v blízkosti pozemků, na nichž má být povolovaná stavba umístěna, podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný shora označeným rozhodnutím změnil rozhodnutí (společné povolení) stavebního úřadu ve výrokové části týkající se podmínek č. 1, č. 4 a č. 7 a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, které krajský soud vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud přisvědčil žalobní argumentaci, že povolovaná stavba není v souladu s územním plánem města Slaného. Územní plán reguloval využití zemědělských ploch – orné půdy (AP), na kterých má být umístěna povolovaná stavba, tak, že podmíněně přípustným využitím byla mj. „nezbytná technická a dopravní infrastruktura“ a nepřípustným využitím bylo „jakékoliv jiné než hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití“. Žalovaný dle krajského soudu správně vyšel z § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého lze v nezastavěném území zásadně umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření technické infrastruktury (mezi něž patří i nyní povolovaný záměr). Podmínkou je, aby její umístění „výslovně nevyloučil“ územní plán. Co se rozumí „výslovným vyloučením“ však žalovaný posoudil nesprávně. Krajský soud vyložil tento pojem v intencích rozsudku ze dne 20. 6. 2024, č. j. 3 As 77/2023-37, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda umístění stavby je územním plánem výslovně vyloučeno, pokud územní plán nepřípustné využití dotčeného území určil obecnou zbytkovou kategorii (stejně jako v nyní posuzované věci).

[4] V souladu se závěry uvedeného rozsudku krajský soud konstatoval, že územní plán města Slaného stanovil jako podmíněně přípustné využití dotčené plochy nezbytnou technickou a dopravní infrastrukturu. Využití, které územní plán neoznačil jako hlavní, přípustné ani podmíněně přípustné, označil za nepřípustné. V územním plánu je tak užito zbytkové klauzule, z níž vyplývá jednoznačná vůle obce vyloučit možnost umístit v nezastavěném území jakoukoliv jinou stavbu, zařízení či jiná opatření, než které jsou výslovně uvedeny jako přípustné či podmíněně přípustné. Posuzovaný záměr nespadá mezi hlavní, přípustné ani podmíněně přípustné využití dotčené plochy, spadá tak do kategorie nepřípustného využití území.

[5] Krajský soud poznamenal, že jiná by byla situace, v níž by se jednalo o stavbu nezbytné (veřejné) technické infrastruktury, kterou územní plán zařadil mezi přípustné využití území. Tímto směrem ovšem žalovaný neargumentoval. Vycházel totiž ze souhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování (Městského úřadu ve Slaném, stavebního úřadu) ze dne 19. 2. 2024, č. j. MUSLANY/17615/2024/SÚ (dále jen „závazného stanovisko orgánu územního plánování"), a potvrzujícího závazného stanoviska, tj. stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 3. 2025, č. j. 036681/2025/KUSK (dále jen „revizní závazné stanovisko"), která jsou vystavěna na nesprávném závěru, že územní plán výslovně nevylučuje umístění veřejné technické infrastruktury. Na tom nemůže nic změnit ani metodika Ministerstva pro místní rozvoj č. j. MMR-17209/2023-81 (dále jen „metodika ministerstva"), podle níž nelze za výslovné vyloučení považovat situaci, kdy územní plán určí hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití a jako nepřípustné označí vše ostatní. V tomto rozsahu uvedená metodika odporuje rozsudku č. j. 3 As 77/2023-37.

[6] Dále krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se žalovaný nezabýval odvolací námitkou spočívající v nesouladu povolovaného záměru s charakterem území. Žalobce v odvolání namítal, že orgán územního plánování nesprávně posoudil přípustnost záměru ve vztahu ke krajinnému rázu. Konkrétně uvedl, že tento orgán v závazném stanovisku nedostatečně posoudil ochranu krajiny. Podle krajského soudu měl žalovaný z takto formulované odvolací námitky dovodit, že žalobce (byť nepoužil přesný zákonný pojem – namísto pojmu „charakter území" jako právní laik použil pojem „krajinný ráz") namítal nepřípustnost povolovaného záměru jak z hlediska ochrany krajinného rázu, k čemuž oslovil orgán ochrany přírody, tak z hlediska územního plánování (zda je záměr v souladu s charakterem území). Pokud měl žalovaný o obsahu této odvolací námitky pochybnosti, měl žalobce vyzvat k jejímu upřesnění. Žalovaný toto neučinil a námitku týkající se nesouladu povolovaného záměru s charakterem území ponechal nevypořádanou.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1)

[7] Osoba zúčastněná na řízení 1) (stěžovatelka) podává proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

[8] Krajský soud dle stěžovatelky chybně aplikoval „zbytkovou klauzuli" použitou v územním plánu. Nejednalo se totiž o legitimní „výslovné vyloučení z důvodu veřejného zájmu", jak vyžaduje § 18 odst. 5 stavebního zákona. Krajský soud nesprávně vyšel z rozsudku č. j. 3 As 77/2023-37, v němž Nejvyšší správní soud řešil případ vrtané studny. Odlišnost nyní posuzované věci spočívá v tom, že povolovaný záměr fotovoltaické elektrárny o výkonu 31 MW byl již podle dřívějšího znění § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), stavbou zřizovanou a provozovanou ve veřejném zájmu. Územní plán tedy nemohl záměr realizovaný *ex lege* ve veřejném zájmu účinně vyloučit toliko „zbytkovou klauzulí". Musel by jej případně vyloučit výslovně, na základě poměření s jiným konkrétním veřejným zájmem, který by bylo třeba také řádně odůvodnit. Krajský soud měl případně vysvětlit, proč daný regulativ územního plánu města Slaného představuje legitimní výluku z konkurenčního

veřejného zájmu. Měl se zabývat tím, proč formulace „jakékoliv jiné než hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití“ dostatečně určitě zahrnuje nyní posuzovaný záměr. Judikatura k této otázce není tak jednoznačná a jednotná, jak plyne z napadeného rozsudku. Krajský soud v Plzni naopak v novějších rozhodnutích (viz rozsudek ze dne 10. 12. 2025, č. j. 55 A 55/2025-225, a ze dne 5. 2. 2026, č. j. 55 A 68/2025-279) vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 4 As 234/2017-38, č. 3710/2018 Sb. NSS, v němž zbytková klauzule uznána nebyla.

[9] Stěžovatelka se dovolává aktuálního znění § 1 odst. 5 písm. d) ve spojení s § 1 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále jen „liniový zákon“), ve spojení s § 3 odst. 2 energetického zákona, podle nichž povolovaný záměr představuje stavbu pro energetickou bezpečnost, u níž právní úprava zakládá veřejný zájem *ex lege*. Od účinnosti zákona č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie), dále platí, že stavby a zařízení podle § 122 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), lze v nezastavěném území podle odst. 3 téhož ustanovení povolit pouze v případě, že je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje z důvodu veřejného zájmu. Podle důvodové zprávy přitom nestačí pouhý odkaz na veřejný zájem, ale je potřeba také relevantní odůvodnění jeho převahy nad konkurujícími veřejnými zájmy. Obdobnou úpravu obsahuje od 1. 8. 2025 také § 2d odst. 18 liniového zákona, podle něhož lze záměry staveb pro energetickou bezpečnost vyloučit územně plánovací dokumentací postupem podle § 122 odst. 3 nového stavebního zákona jen z důvodu jiného veřejného zájmu.

[10] Územní plán města Slaného odpovídající vážení veřejných zájmů neobsahuje a toto vážení neprovedl ani krajský soud. Rozhodnutí žalovaného vycházelo z revizního závazného stanoviska, které je výsledkem odvolacího přezkumu závazného stanoviska orgánu územního plánování. Dotčené orgány i žalovaný aplikovaly metodiku ministerstva, podle níž nelze za výslovné vyloučení umisťování záměrů v nezastavěném území považovat obecné vymezení nepřípustného využití formou zbytkové klauzule. Krajský soud chybně použití této metodiky odmítl a označil rozhodnutí žalovaného i závazná stanoviska za nezákonné.

[11] Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatelka napadá závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou spočívající v nesouladu povolovaného záměru s charakterem území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Žalobce tuto námitku v odvolání vůbec neuvedl, namítal pouze nesoulad záměru s krajinným rázem. Krajský soud vyložil obsah odvolání účelově a chybně aplikoval pravidlo o posuzování námitek dle skutečného obsahu. Domýšlel-li aktivně odvolací námitky namísto žalobce, porušil procesní pravidlo rovného zacházení.

[12] I kdyby však žalobcovo odvolání příslušnou námitku obsahovalo (jak chybně dovodil krajský soud), je třeba shledat, že správní orgány ji materiálně vypořádaly. Vycházely totiž z charakteru lokality, její vazby na průmyslovou zónu a infrastrukturu, z dočasnosti záměru, kompenzační zeleně a podmínek oplocení. Krajský soud se tedy měl vypořádat s obsahem těchto úvah, nikoli pouze s terminologickým rozdílem

mezi krajinným rázem a charakterem území. Z odborného posouzení příslušnými orgány vyplývá, že vliv záměru na okolí je akceptovatelný a nenarušuje jeho charakter nepřiměřeným nebo neúnosným způsobem. Podpůrně stěžovatelka uvádí, že podle nového stavebního zákona se soulad záměru s charakterem území již samostatně neposuzuje, má-li obec územní plán [§ 193 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona)].

[13] Nakonec stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že se v napadeném rozsudku nijak nevypořádal s její argumentací k otázce souladu záměru s územním plánem a s charakterem území, kterou uplatnila ve svých podáních ze dne 8. 6. 2026 a 10. 7. 2026.

[14] V dalším podání stěžovatelka navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby zvážil předložení věci rozšířenému senátu, jestliže dospěje k právnímu názoru odlišnému od názoru vyslovenému v rozsudku č. j. 3 As 77/2023-37.

III. Vyjádření žalobce, replika stěžovatelky, vyjádření žalovaného

[15] Žalobce se ve svém vyjádření ztotožňuje s posouzením věci krajským soudem. Není důvod, proč by výslovné vyloučení určitého využití území nemohl územní plán provést také tak, že stanoví konkrétní přípustné formy využití území a vše ostatní označí za nepřípustné. Pro úplnost žalobce dodává, že povolovaný záměr není nezbytnou technickou infrastrukturou, jak ostatně plyne i z původního závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 19. 1. 2024. Dále žalobce poukazuje na skutečnost, že územní plán města Slaného výslovně zakazuje umisťování fotovoltaické elektrárny v plochách zemědělské výroby. Bylo by tak absurdní dospět k závěru, že v plochách orné půdy jej nezakazuje.

[16] Dále žalobce uvádí, že ve svém odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu skutečně namítal i nesprávné posouzení přípustnosti záměru ve vztahu k charakteru území. Použil sice pojem „krajinný ráz“, zároveň však poukazoval na nesoulad záměru v oblasti územního plánování, z čehož je zřejmé, že tím myslel charakter území. Žalovaný tuto námitku nevypořádal, a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Žalobce dodává, že záměr není v souladu s charakterem území již z toho důvodu, že územní plán vylučuje oplocení, a to s výjimkou lehkých oplocenek a zcela nevýrazného pastevního oplocení.

[17] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného replikou, v níž zdůrazňuje, že svou argumentaci ve prospěch souladu záměru s územním plánem nezakládala na přípustnosti „nezbytné technické infrastruktury“. Ostatně ani správní orgány nepovažovaly záměr za nezbytnou technickou infrastrukturu. Dále stěžovatelka vysvětluje, že žalobce vykládá své odvolací námitky šířeji, než jak je ve skutečnosti formuloval. Nicméně i v případě širšího výkladu správní orgány odvolací námitky věcně vypořádaly.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření přisvědčuje argumentaci obsažené v kasační stížnosti a shodně se stěžovatelem považuje napadený rozsudek za nezákonný. Zdůrazňuje, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 77/2023-37 nelze přenést na nyní posuzovaný případ záměru energetické infrastruktury, coby stavby zřizované a provozované ve veřejném zájmu. Takový záměr nelze v územně plánovací dokumentaci negovat prostou „zbytkovou klauzulí“, neboť v ní absentuje zvážení proporcionality mezi ochranou těchto veřejných zájmů a potenciálně kolidujících jiných veřejných zájmů.

Územní plán města Slaného žádný jiný konkurující veřejný zájem neartikuloval. Interpretační východisko použité v odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu pro výklad vůle územního samosprávního celku nemůže být bezbřehé, minimálně jej nelze použít v kontextu umisťování staveb *ex lege* ve veřejném zájmu či dokonce staveb pro energetickou bezpečnost, a to z důvodu veřejného zájmu na jejich realizaci v území. Žalovaný podporuje i stěžovatelčin návrh na předložení věci rozšířenému senátu. Shodně se také domnívá, že krajský soud nepřípustně široce interpretoval žalobcovo odvolání, v důsledku čehož dospěl k nesprávnému právnímu závěru stran deficitu odůvodnění žalovaného rozhodnutí.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Věcný přezkum je totiž možný pouze za předpokladu, že napadený rozsudek je srozumitelný a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozsudku. Z ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat rozhodnutí kvůli tomu, že v něm objektivně nelze zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí však nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (srov. např. nález ÚS ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07, či ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06). Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti naplňuje.

[22] Krajský soud se podle stěžovatelky nevypořádal s její argumentací k otázce souladu záměru s územním plánem a s charakterem území. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že je povinností krajského soudu vypořádat se s podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Napadený rozsudek nicméně obsahuje ucelenou (byť poměrně stručnou) argumentaci, z níž je zřejmé, proč krajský soud shledal žalobní námitky spočívající v rozporu povolovaného záměru s územním plánem a v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného důvodnými. Z této argumentace rovněž implicitně vyplývá, že tvrzení stěžovatelky, coby osoby zúčastněné na řízení, důvodnými neshledal. S ohledem na shora citovanou judikaturu nelze považovat za pochybení způsobující nepřezkoumatelnost rozsudku, že krajský soud výslovně nereagoval na každý jednotlivý stěžovatelčin argument.

[23] Jádrem kasační argumentace je posouzení otázky, zda je povolovaný záměr v souladu s územním plánem města Slaného účinným v rozhodné době. Konkrétně zda územní plán vyloučil možnost umístění záměru v plochách orné půdy zákonem aprobovaným způsobem.

[24] Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona platí: *V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny,* ***pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu****, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná.* ***Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.*** (zdůraznění doplněno Nejvyšším správním soudem)

[25] Citované ustanovení uvádí výčet stavebních záměrů, které je možné umístit v nezastavěném území za předpokladu souladu takového záměru s charakterem území. Zároveň stanoví, že stavební záměr lze umístit pouze za podmínky, že jej územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje. Obec tedy může v územním plánu stanovený výčet přípustných staveb zúžit, musí tak ovšem učinit výslovně a z důvodu veřejného zájmu.

[26] Nejvyšší správní soud nejprve shrnuje, že povolovaný záměr – solární park – zahrnuje fotovoltaickou elektrárnu o výkonu 31 MW. Mezi stranami není sporu o tom, že se jedná o stavbu spadající pod veřejnou technickou infrastrukturu, jak plyne z § 2 odst. 1 písm. m) bod 2 stavebního zákona, ve znění novely provedené zákonem č. 19/2023 Sb. Podle § 3 odst. 2 energetického zákona jde zároveň o stavbu zřizovanou a provozovanou ve veřejném zájmu. Sporná není ani skutečnost, že tato stavba má být umístěna v nezastavěném území, konkrétně v plochách vyznačených územním plánem jako plochy zemědělské - orná půda. Předmětem sporu však je, zda územní plán města Slaného výslovně vyloučil možnost umístit povolovaný záměr v ploše orné půdy tak, jak vyžaduje § 18 odst. 5 stavebního zákona.

[27] Územní plán města Slaného po změně č. 2 a č. 1 z roku 2024 v textové části výroku reguluje Plochy zemědělské – orná půda (NZO) následovně:

Hlavní využití:
- *orná půda*

Přípustné využití:
- *změna kultury*
- *meliorace*
- *protierozní opatření*
- *cestní síť (polní cesty, cyklistické stezky, stezky pro pěší)*

Podmíněně přípustné využití:
- *revitalizační opatření za podmínky, že bude v souladu s krajinným rázem daného místa*
- *opatření ke zvýšení ekologické stability území (výsadba zeleně, meze, průlehy, větrolamy apod.) za podmínky, že bude v souladu s krajinným rázem daného místa*
- *zemědělská zařízení a dopravní plochy nutné k jejich obhospodařování za podmínky, že nenaruší možnost obhospodařování dílčích zemědělských ploch a krajinný ráz*
- ***nezbytná technická a dopravní infrastruktura***

Nepřípustné využití
- ***jakékoliv jiné než hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití***
- *stavby, zařízení, a jiná opatření pro zemědělství, chovatelství, lesnictví, těžbu nerostů*
- *pevné oplocení, kromě oplocení za účelem pastvy a oplocení intenzivních sadů – lehká lesní oplocenka*

(zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem)

[28] Územní plán tedy výslovně specifikuje, jaké záměry je možno na plochách orné půdy umístit. Podmíněně přípustným využitím je mimo jiné i nezbytná technická a dopravní infrastruktura (v posuzované věci nicméně není sporu o tom, že povolovaný záměr nespadá pod nezbytnou technickou infrastrukturu). Územní plán dále stanovuje jako nepřípustné využití ploch orné půdy jakékoliv jiné než hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití. Definuje tedy určitou zbytkovou kategorii. Stěžovatelka činí sporným, zda taková regulace obsahující „zbytkovou klauzuli" a nikoliv konkrétní výčet nepřípustných staveb, vyhovuje požadavku § 18 odst. 5 stavebního zákona, tedy jestli se jedná o výslovné vyloučení určitých stavebních záměrů (jejichž umístění by jinak dle tohoto ustanovení bylo v nezastaveném území přípustné, pokud by vyhovovalo charakteru území) ve veřejném zájmu.

[29] Nejvyšší správní soud je shodně s krajským soudem přesvědčen, že z takto použité formulace jednoznačně vyplývá vůle obce jako pořizovatele územního plánu vyloučit umístění jakýchkoliv jiných staveb, zařízení či jiných opatření, než které jsou výslovně uvedeny jako přípustné či podmíněně přípustné (resp. jaké jsou rovněž specifikovány jako nepřípustné využití). Jestliže územní plán jako podmíněně přípustné využití daného území výslovně uvádí nezbytnou technickou infrastrukturu, je nutno dovodit, že umístění jiné než nezbytné technické infrastruktury (jakou představuje i nyní posuzovaný stavební záměr) územní plán nepřipouští. Povolovaný záměr lze tedy dle regulace obsažené v územním plánu zcela jednoznačně označit za nepřípustný.

[30] Takový výklad pojmu „výslovné vyloučení" užitého v § 18 odst. 5 stavebního zákona plně odpovídá závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 77/2023-37, které krajský soud zcela správně aplikoval i na nyní posuzovanou věc. V tehdy řešeném případě územní plán rovněž vymezoval, které stavby jsou v nezastavěném území přípustné či podmíněně přípustné, a dále stanovil, že všechny ostatní stavby jsou nepřípustné. Nejvyšší správní soud sice uznal, že *„při použití jazykového výkladu § 18 odst. 5 stavebního zákona by bylo možné dospět k závěru, že k výslovnému vyloučení dojde pouze tehdy, pokud územní plán výslovně (kazuisticky) vymezí konkrétní stavby, zařízení či jiná opatření v nezastavěném území*

jako nepřípustná (zde například slovem „studna“). Nicméně, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (...), jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Při výkladu právní normy tudíž nelze vycházet pouze z jejího textu a opomíjet přitom její smysl a účel. Smyslem a účelem poslední věty § 18 odst. 5 stavebního zákona přitom je umožnit obcím, aby si samy upravily podmínky využití nezastavěného území, a to i rozdílně oproti úpravě zákonné. Striktním lpěním na požadavku výslovného uvedení konkrétních staveb a zařízení, jež nelze v nezastavěném území umístit, by došlo k příliš restriktivnímu výkladu dotčeného ustanovení. ***Pro naplnění účelu citovaného ustanovení postačuje, aby z územního plánu vyplývala zřejmá, jednoznačná a nepochybná vůle obce vyloučit v nezastavěném území umístění staveb, zařízení a jiných opatření vymezených v § 18 odst. 5 stavebního zákona. Pokud je taková vůle obce z územního plánu zřejmá, je naplněn požadavek výslovného vyloučení ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona.***“ (zvýraznění doplněno).

[31] Dále Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku konstatoval: „*Důsledkem toho, že zákonodárce v § 18 odst. 5 stavebního zákona trvá na výslovném vyloučení tam uvedených staveb, zařízení či jiných opatření, je, že územní plán musí tyto stavby, zařízení či jiná opatření (či některá z nich) dostatečně určitým způsobem vymezit jako nepřípustné. Může tak přitom učinit jak taxativním výčtem konkrétních staveb, zařízení a jiných opatření, tak obecněji (stavby určitého typu nebo účelu), ale i prostřednictvím zbytkové klauzule. Podstatné je pouze to, zda lze posuzovaný záměr dle územního plánu jednoznačně klasifikovat jako způsob využití území, který územní plán označuje v nezastavěném území za nepřípustný.*“

[32] K obdobnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl i ve svém dřívějším rozsudku ze dne 27. 4. 2022, č. j. 1 As 398/2020-31, v němž posuzoval přípustnost záměru – stavby vodního díla, který měl být umístěn na pozemcích spadajících do stávající plochy zemědělské, orná půda v nezastavěném území obce. Jednalo se přitom o území nacházející s v nadregionálním biocentru. V těchto plochách územní plán podmíněně připouštěl, ve výjimečných případech, nezbytně nutné liniové stavby dopravní a technické infrastruktury při co nejmenším zásahu do biocentra a narušení jeho funkčnosti. Zároveň územní plán výslovně nepřipouštěl „*jakékoli změny funkčního využití, které by znemožnily či ohrozily funkčnost biocenter, nebo územní ochranu ploch navrhovaných k začlenění do nich, rušivé činnosti, jako je umisťování staveb, odvodňování pozemků, apod., mimo činnosti přípustné a podmíněné.*“ Nejvyšší správní soud konstatoval, že územní plán takto v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona výslovně vyloučil umisťování staveb vyjma těch, které jsou zaneseny do přípustného či podmíněného využití.

[33] Odkazuje-li stěžovatelka na rozsudek č. j. 4 As 234/2017-38, ve kterém dle jejích slov Nejvyšší správní soud použití „zbytkové klauzule“ neuznal, je třeba upozornit na skutkovou odlišnost tohoto případu. Nejvyšší správní soud se ostatně od závěrů tohoto rozsudku ve svých výše citovaných rozhodnutích výslovně odlišil (viz bod 39 rozsudku č. j. 3 As 77/2026-37, obdobně bod 22 rozsudku č. j. 1 As 398/2020-31). Ve věci řešené v rozsudku č. j. 4 As 234/2017-38 územní plán vymezoval nepřípustné využití nezastavěného území rozdílně. Konkrétně stanovoval, že dotčené území není možné využít těmito způsoby: (a) všechny ostatní činnosti, které nejsou uvedeny jako hlavní a přípustné, (b) všechna opatření a stavby, která by zhoršila erozní ohroženost území a odtokové poměry a (c) stavby, zařízení a jiná opatření, která nejsou v souladu s charakterem plochy a mohly

by negativně ovlivnit využívání plochy, zejména: pro vodní hospodářství, pro lesnictví, pro těžbu nerostů. Zbytková klauzule [písm. a)] se tak vztahovala pouze k *činnostem*, přičemž Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že posuzovaný záměr (stavba „*Technologického objektu pro distribuci internetového signálu*“) není *činností* (viz bod 20 rozsudku č. j. 4 As 234/2017-38). Ve vztahu ke stavbám, zařízením a jiným opatřením obsahoval územní plán v tehdejší věci vymezení jejich konkrétních typů, jež jsou v nezastavěném území nepřípustné [písm. b) a c)]. Mezi takto vymezené nepřípustné stavby, zařízení a jiná opatření přitom tehdy posuzovaný záměr nespadal, a Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že jeho umístění územní plán výslovně nevyloučil. Podstatné tak bylo, že z územního plánu nebyla jasně patrná vůle obce zakázat i tehdy posuzovaný záměr.

[34] Z uvedeného je tedy zřejmé, že judikovaný závěr o nedostatečnosti tehdejšího vymezení nepřípustných staveb stál na jiném skutkovém základě než ve věcech řešených v rozsudcích č. j. 3 As 77/2026-37 a č. j. 1 As 398/2020-31, ale také ve věci nyní projednávané. V těchto věcech z územních plánů vyplývala zcela jednoznačná vůle obce vyloučit všechny stavební záměry, které nespadají do přípustného či podmíněně přípustného využití území. Se stěžovatelkou proto nelze souhlasit, že by závěry rozsudku č. j. 4 As 234/2017-38 svědčily ve prospěch nepoužitelnosti tzv. zbytkové klauzule pro vyloučení přípustnosti některých stavebních záměrů v nezastavěném území (formulované dostatečně jednoznačně tak, jak tomu bylo v nyní projednávané věci).

[35] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí se stěžovatelčinou argumentací, že závěry rozsudku č. j. 3 As 77/2023-37 nejsou na nyní posuzovaný případ aplikovatelné z důvodu, že povolovaný záměr (fotovoltaická elektrárna o výkonu 31 MW) představuje stavbu zřizovanou a provozovanou ve veřejném zájmu, zatímco v odkazovaném rozsudku se jednalo o vrtanou studnu (tedy o „běžnou stavbu“). Z § 18 odst. 5 stavebního zákona vyplývá obecné pravidlo, že územně plánovací dokumentace může z důvodu veřejného zájmu zakázat umístění jinak přípustných staveb v nezastavěném území. Toto zákonné ustanovení nijak nerozlišuje, zda se jedná o stavby, které jsou typově *ex lege* ve veřejném zájmu či nikoliv. Pokud má být umístění kterékoliv ze zde uvedených staveb vyloučeno, musí tak být v územním plánu vždy učiněno výslovně. To ovšem neznamená, že musí územní plán obsahovat výčet konkrétních staveb (budovaných ve veřejném zájmu), jejichž umístění je v nezastavěném území vyloučeno (viz výše). Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod, proč by se měl v nyní projednávané věci od závěrů rozsudku č. j. 3 As 77/2023-37 odchýlit. Nepřistoupil ani k předložení věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., jak stěžovatelka navrhuje, neboť se závěry dřívější judikatury se ztotožnil.

[36] Stěžovatelce lze přisvědčit toliko potud, že zákaz určitých stavebních záměrů v nezastavěném území, které by jinak byly dle § 18 odst. 5 stavebního zákona přípustné, musí obec v územním plánu řádně odůvodnit, aby se nedostala do rozporu s kritériem přezkoumatelnosti a přiměřenosti územně plánovací dokumentace. Je však třeba zdůraznit, že řádnost odůvodnění územního plánu je primárně otázkou jeho zákonnosti, kterou mohou správní soudy zkoumat toliko v rámci abstraktního či incidenčního přezkumu opatření obecné povahy (viz § 101a s. ř. s.). Rozšířený senát Nejvyššího správního soud takto odmítl, aby v rámci žaloby proti rozhodnutí, bez využití postupu podle § 101a a násl. s. ř. s.,

soud posuzoval zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy (usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, body 27, 28).

[37] V samotném řízení o povolení určitého stavebního záměru a v následném soudním přezkumu (v němž žalobce nespojil svou žalobu s návrhem na zrušení územního plánu) je tedy nutno respektovat, že územní plán jako opatření obecné povahy je nadán presumpcí správnosti správních aktů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, či ze dne 27. 5. 2026, č. j. 2 As 251/2025-35). Správní orgány, stejně jako následně správní soudy, v těchto řízeních dostatečnost odůvodnění územního plánu či přiměřenost přijaté regulace (bez řádně uplatněného incidenčního návrhu) neposuzují. Stěžovatelce tak nelze přisvědčit, že měl krajský soud vysvětlit, proč posuzovaný regulativ územního plánu města Slaného představuje legitimní výluku z konkurenčního veřejného zájmu. Pro posouzení věci bylo rozhodné, že v územním plánu byla zřetelně vyjádřena vůle obce vyloučit přípustnost určitých stavebních záměrů v nezastavěném území, mezi které spadal i nyní povolovaný záměr.

[38] Odkazuje-li stěžovatelka na novější rozsudky Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 55/2025-225, a ze dne 5. 2. 2026, č. j. 55 A 68/2025-279, Nejvyšší správní soud uvádí, že tyto rozsudky se týkaly právě přezkumu územního plánu, konkrétně posuzovaly, zda bylo umístění některých záměrů v nezastavěném území vyloučeno v souladu s požadavky § 18 odst. 5 stavebního zákona. Jednalo se tedy o jinou situaci. Tyto rozsudky navíc nereflektovaly závěry rozsudku č. j. 3 As 77/2023 - 37, které považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní pro nyní posuzovanou věc. Judikatura krajských soudů nadto kasační soud nezavazuje.

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále odkazuje na důvodovou zprávu k § 122 odst. 3 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Citované ustanovení obsahuje obdobnou úpravu jako § 18 odst. 5 (starého) stavebního zákona, konkrétně stanoví, že *stavby a zařízení podle odstavce 1 lze v nezastavěném území povolit pouze v případě, že je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje z důvodu veřejného zájmu.* Podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení „*za výslovné vyloučení nelze v souladu s judikaturou považovat ustanovení, že vše, co není uvedeno v hlavním a přípustném využití, je vyloučeno. Výslovné vyloučení musí obsahovat konkrétní výčet staveb a zařízení uvedených v odstavci 1, jejichž povolení se v nezastavěném území nebo jeho části vylučuje (je nepřípustné).*“ Důvodová zpráva sice zmíněnou judikaturu blíže nespecifikuje, patrně však vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 234/2017-38, který ovšem takto zjednodušujícím způsobem nelze vykládat. Jak již bylo vysvětleno, z tohoto rozsudku především vyplývá, že v územní plánu musí být jasně vyjádřena vůle obce vyloučit určitý typ staveb. Pokud je regulace v územním plánu formulována tak, že z ní není zřejmé, zda považuje posuzovaný stavební záměr za přípustný či nikoliv, je třeba vycházet z toho, že takový typ stavby zakázán není. Široký výklad tohoto ustanovení artikulovaný v důvodové zprávě pomíjí specifika tehdejší věci (formulace územního plánu) a je v rozporu se závěry rozsudku č. j. 3 As 77/2023-37. Takový výklad ostatně nepovažuje za správný ani komentářová literatura (viz *Bursíková, L., Korbel, F., Černý, P., Lachmann, M., Roztočil, A., Bohadlo, D. a kol.* Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 976 – 983). Ta se rovněž přiklání k názoru, že pokud „*územní plán stanoví, že v nezastavěném území je přípustný pouze určitý typ staveb, nebo uvede, že stavby neuvedené ve výčtu přípustného či podmíněně přípustného využití území jsou v určité*

ploše náležející do nezastavěného území nepřípustné (jak je ostatně v praxi územního plánování běžné), pak je zřejmé, jaký okruh staveb je povolen a jaký zakázán, a tento zákaz byl učiněn výslovně (tedy nikoli implicitně jako v případě situace řešené v NSS 4 As 234/2017).“ Tento názor zastává i Nejvyšší správní soud.

[40] Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že žalovaný při posouzení souladu povolovaného záměru postupoval podle metodiky ministerstva, podle níž nelze za výslovné vyloučení považovat situaci, v níž územní plán určí hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití a jako nepřípustné označí vše ostatní. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, tento výklad odporuje výše citované judikatuře i smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. Krajský soud tedy správně uzavřel, že rozhodnutí žalovaného, stejně jako revizní závazné stanovisko orgánu územního plánování, je v tomto ohledu nezákonné. Metodiky ministerstev navíc nejsou pro správní soudy závazné (viz za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 As 197/2021-40, bod 17).

[41] Druhá část kasační argumentace směřuje proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou spočívající v rozporu povolovaného záměru s charakterem území. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z obsahu odvolání lze dovodit, že žalobce namítal vedle zásahu do krajinného rázu rovněž nesoulad povolovaného záměru s charakterem území ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona (žalobce konkrétně mimo jiné uváděl, že záměr, který velikostně odpovídá stavbě národního až nadnárodního charakteru, je umístěn v přímé návaznosti na obytnou zástavbu v městské části Dolín, nikoliv v přímé návaznosti na severní průmyslovou zónu obce Slaného atd.). Na rozdíl od krajského soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný se s touto argumentací žalobce dostatečně vypořádal, a to odkazem na závěry revizního závazného stanoviska orgánu územního plánování. Zde dotčený orgán mimo jiné vysvětlil, že v jižní části je záměr situován v návaznosti na průmyslovou zónu a severní obchvat města Slaného, v dalších směrech je ohraničen sídly místních částí Otruby, Želevčice a Dolín, přičemž ani v jednom případě se nedostává do přímého kontaktu s obytnou zástavbou. Nejedná se přitom o výškovou dominantu, výrazný je pouze její plošný rozsah. Záměr navíc bude v exponovaných místech doplněn o kompenzační opatření, doprovodnou zeleň. Nejvyšší správní soud považuje takové odůvodnění za dostatečné a adekvátní žalobcovým tvrzením uvedeným v odvolání. Závěr krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, tedy neobstojí.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud správně žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pochybil toliko v tom, že části žalobní argumentace přisvědčil z důvodu nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí. Toto pochybení však není důvodem pro zrušení kasační stížností napadeného rozsudku, neboť krajským soudem vyslovený druhý důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí obstojí.

[43] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti nahradit nesprávné odůvodnění

rozsudku krajského soudu, jímž bylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu správně zrušeno, uvedl: *„Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* Ačkoli Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu v nyní posuzované věci zčásti korigoval, nosný důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí krajským soudem obstál. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem shledal, že územní plán města Slaného je třeba v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona vyložit tak, že obsahuje výslovné vyloučení umístění nyní povolovaného záměru (solárního parku).

[44] Pro žalovaného je tedy závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2022, č. j. 1 Afs 334/2017-208, č. 4336/2022 Sb. NSS, bod 39).

[45] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., a to podle celkového úspěchu ve věci. Za neúspěšné účastníky řízení o kasační stížnosti je nutno považovat stěžovatelku (osobu zúčastněnou na řízení 1) a samotného žalovaného. Tito účastníci proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce měl naopak ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti účelně vynaložil. Zástupce žalobce učinil jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za který náleží odměna ve výši 4 620 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se přiznaná náhrada nákladů řízení o tuto daň. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí částku 6 135 Kč (po zaokrouhlení), kterou je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci k rukám jejího zástupce v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku

[47] Osoby zúčastněné na řízení 2) až 70 nemají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebránily své právo, které by jim vyplývalo z rozhodnutí napadeného žalobou, ani jim soud v průběhu řízení neuložil žádnou povinnost, v jejíž souvislosti by jim mohly vzniknout náklady řízení.

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

V Brně dne 25. listopadu 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu