



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelky: **SITULI, a.s.**, se sídlem Pod dálnicí 469/12, Praha 4, zast. JUDr. Ladislavem Chundelou, advokátem se sídlem Libušská 225/51, Praha 4, proti odpůrkyni: **obec Kyšice**, se sídlem Horní Náves 136, Kyšice, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu obce Kyšice, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2022, č. 3/5/2022, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEPS, a.s.**, se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 5. 2023, č. j. 57 A 17/2023-262,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši **4 114 Kč** k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka vlastní několik pozemků v katastrálním území odpůrkyně. Mezi účastníky není sporné, že navrhovatelka disponuje územním rozhodnutím o umístění stavby „*Středisko obchodu a služeb PLZEŇ – KYŠICE*“ ve znění změny ze dne 28. 1. 2005. Návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se domáhala zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále jen „Opatření“), které svými regulativy zásadním způsobem omezuje možnost výstavby na ploše označené Z13. Opatření bylo vydáno poté, co Krajský soud v Plzni (dále

jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 8. 9. 2020, č. j. 59 A 2/2020-191 (dále také „zrušující rozsudek“), zrušil ke dni právní moci rozsudku „Územní plán Kyšice, vydaný zastupitelstvem obce Kyšice formou opatření obecné povahy usnesením č. 17/2/2020 ze dne 15. 4. 2020, který nabyl účinnosti dne 1. 5. 2020, [...] v části vymezení zastavitelné plochy Z13“. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla.

[2] Opatření vymezilo funkční využití zastavitelné plochy Z13 jako „*plochy občanského vybavení*“ a stanovilo limity prostorového uspořádání pro tuto plochu – maximálně 2 nadzemní podlaží, výšková hladina zástavby maximálně 9,5 m, maximální podíl zastavěné plochy z celkové plochy pozemku 70 %, minimální podíl zeleně z celkové plochy pozemku 30 %, maximálně 6 objektů s půdorysnou plochou nad 250 m², maximální zastavěná plocha nadzemní stavby 10 000 m². Opatření také stanovilo podmínky jako řešení dopravního napojení na stávající dálniční přivaděč nebo povinnost investora vyžádat si před zahájením projekčních prací vyjádření vlastníka plynárenské sítě. Dále stanovilo, že vymezené podmínky prostorového uspořádání se neuplatní v případě umístění záměru „*Středisko obchodu a služeb PLZEŇ – KYŠICE*“ dle územního rozhodnutí ze dne 28. 1. 2005. Upravilo také přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití plochy občanského vybavení.

[3] Krajský soud nyní napadeným rozsudkem návrh zamítl. Zjistil, že v územním plánu obce z roku 2003 byla plocha Z13 funkčně vymezena jako plocha občanské vybavenosti, konkrétně jako *komerční území pro komerční využití*, kde je přípustné umísťovat zařízení obchodu včetně nákupních středisek bez omezení rozsahu, zařízení veřejného stravování a ubytování, zařízení zábavní, čerpací stanice pohonných hmot a zařízení služeb; výjimečně je přípustné umísťovat zařízení výrobních služeb, sklady celní a velkoobchodní a služební byty. Zástavba „*Středisko obchodu a služeb PLZEŇ – KYŠICE*“ měla podle územního rozhodnutí zahrnovat velkoprodejny potravin a nábytku, maloprodejny, multikina, restaurace, čerpací stanice a jeden prodejní a skladový objekt. Dne 23. 12. 2015 navrhovatelka požádala o změnu územního rozhodnutí – zastavěnou plochu měla z jedné třetiny tvořit nákupní centra, ze dvou třetin prodejní a skladový objekt a internetové obchody, zástavba měla mít maximální výšku 15 m. Stavební úřad žádost o změnu nejprve zamítl pro absenci změny, jež by vyvolala nutnost změny obsahu záměru ve smyslu § 94 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý StZ“). Jeho rozhodnutí ale zrušil odvolací orgán z důvodu nesprávného výkladu § 94 odst. 1 starého StZ. Následně stavební úřad rozhodnutím ze dne 21. 6. 2019 změnu povolil, toto rozhodnutí však dne 28. 1. 2020 odvolací orgán také zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu z důvodu nedostatků ve vztahu k parkovacím stáním, likvidaci splaškových vod, retenčním a vsakovacím nádržím, specifikaci konkrétního umístění stavebních objektů a z důvodu absence stanoviska na úseku odpadového hospodářství. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že o této změně bylo rozhodnuto.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku nepřisvědčil návrhovým námitkám ohledně nezveřejnění informace o zasedání zastupitelstva alespoň 7 dnů před jeho konáním, obsahu Opatření nad rámec zrušujícího rozsudku, nepřezkoumatelnosti Opatření (neodůvodnění provedených změn, rozhodnutí o námitkách navrhovatelky a neurčitosti některých pojmů

pokračování

a podmínek), výškového limitu stanoveného pro plochu Z13 (max. 9,5 m), limitu zastavěnosti (max. 70 %, max. 6 objektů s půdorysnou plochou nad 250 m² a max. zastavěná plocha nadzemní stavby 10 000 m²), změny způsobu funkčního využití plochy Z13 (zástavba občanského vybavení, min. 70 % plochy stavby určené pro přímý prodej, nepřípustné využití zejména samostatných skladových a logistických areálů a ubytoven s kapacitou nad 10 osob), neaktuálního vymezení zastavěného území a ohledně zařazení podmínek a povinností navrhovatelky do výroku Opatření (povinnost vyžádat si před zahájením projekčních prací vyjádření vlastníka plynárenské sítě a povinnost projednat činnosti a stavby v ochranném pásmu produktovodu s provozovatelem). Krajský soud totiž shledal odůvodnění Opatření včetně konkrétně stanovených limitů a omezení pro spornou plochu Z13 dostatečným. Přiměřeností stanovených regulativů se krajský soud s odkazem na judikaturu nezabýval, jelikož navrhovatelka v námitkách proti návrhu Opatření nic konkrétního k těmto otázkám netvrdila. Krajský soud se nemůže přiměřeností zvolené regulace zabývat jako první. Navrhovatelce přitom nebylo uplatňování námitek v řízení o přijetí Opatření znemožněno a krajský soud ani nezjistil, že by stanovené limity byly v rozporu s kogentními normami chránícími zásadní veřejné zájmy. Ve vztahu k vymezení zastavěného území navrhovatelka neuvedla, jakých pozemků se toto pochybení týká a jak zasáhlo do jejích práv, obdobně netvrdila dotčení uložením podmínek ohledně plynárenské sítě a produktovodu. K zakotvení těchto podmínek navíc došlo na základě námitek provozovatelů, vedení plynovodu a produktovodu se v ploše Z13 nachází, odpůrkyně stanovení podmínek odůvodnila a podmínky odpovídají i zákonné úpravě.

[5] Krajský soud shrnul, že regulace ve vztahu k ploše Z13 je určitá a srozumitelná, neshledal žádnou zjevnou neproporcionalitu zvolených řešení, navrhovatelce nemohlo být založeno legitimní očekávání územním plánem z roku 2020 a její práva umístit zástavbu dle územního rozhodnutí z roku 2005 nejsou Opatřením dotčena. Krajský soud závěrem vypořádal odkazy navrhovatelky na judikaturu a odůvodnil neprovedení důkazů.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[6] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka úvodem popsala celý příběh od koupení pozemků pro svůj projekt od odpůrkyně a jejích občanů, vydání územního rozhodnutí a jeho změny v roce 2005, přepracování projektu mj. z důvodu rozvoje e-commerce, usilování o změnu územního rozhodnutí od roku 2015, změnu postoje odpůrkyně v roce 2018, vydání nového územního plánu v roce 2020, zrušení jeho části krajským soudem a vydání Opatření.

[8] Namítla, že krajský soud v napadeném rozsudku nerefletoval závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku. Citovala z bodů 179., 182. a 183. zrušujícího rozsudku se zdůrazněním nutnosti přihlížet i k případné aktivitě stavebníka cílící ke změně záměru povoleného územním rozhodnutím s tím, že odpůrkyně uloženým povinností nedostála a krajský soud nemohl shodné právní otázky posoudit odlišně. Stěžovatelka nesouhlasí

s krajským soudem, že by Opatření bylo výsledkem odlišné skutkové situace či jejího procesního postupu.

[9] Dle stěžovatelky je napadený rozsudek vnitřně rozporný ve vztahu k otázce, jakou ze tří možností daných na výběr v bodě 182. zrušujícího rozsudku odpůrkyně zvolila. V bodě 98. napadeného rozsudku krajský soud uvádí, že odpůrkyně zvolila druhou možnost (stanovení limitů v souladu s územním rozhodnutím), v bodě 192. napadeného rozsudku, že zvolila třetí variantu (stanovení nových limitů zástavby plochy Z13 a jejich řádné odůvodnění). Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[10] Stěžovatelka považuje za nepřípustný způsob regulace výstavby na ploše Z13, kdy Opatření na jedné straně stanoví striktní podmínky z hlediska výškové regulace, zastavěnosti apod., na straně druhé umožňuje umístění stavby tyto limity podstatně převyšující. Odpůrkyně porušila princip obecnosti úpravy územního plánu a § 43 odst. 1 starého StZ. Odpůrkyně nemohla do Opatření zakomponovat specifickou výjimku pro stavbu vymezenou územním rozhodnutím, ale měla nastavit limity v obecné rovině tak, aby jim stavba předvídaná územním rozhodnutím vyhovovala. Krajský soud aproboval zvolené řešení nesprávně. Stěžovatelka poukázala na exces odpůrkyně a její snahu účelově zabránit realizaci výstavby.

[11] V rozporu se zrušujícím rozsudkem dle stěžovatelky absentuje konkrétní odůvodnění Opatření ve vztahu k výškovému limitu a stanovenému způsobu využití plochy. Není patrné, jak odpůrkyně dospěla k výškovému limitu právě 9,5 m, zda vyšší stavby budou mít negativní dopady na poměry v obci nebo toliko při pohledu ze vzdálenějších míst, přičemž odpůrkyně měla specifikovat, z jakých míst a proč považuje tento potenciální dopad za škodlivý. Neodůvodnila ani, proč zásadně vyšší stavba dle územního rozhodnutí nežádoucí pohledové bariéry nevytváří. Dle stěžovatelky platí závěr zrušujícího rozsudku o nejasnosti nastavení limitu právě 9,5 m. Opatření pak dle stěžovatelky neuvádí žádný myslitelný důvod nebo vysvětlení ve vztahu k zákazu internetových obchodů a ploch pro skladování, stanoveného poměru ploch prodejních a pro skladování, definici „*skladů*“, negativním dopadům staveb e-commerce a vypuštění podmíněně přípustného využití plochy Z13 pro účely lehké výroby. Odpůrkyně nevzala v úvahu plochy chodeb a další společné plochy, pro což není požadavek 70 % podílu prodejní plochy reálný, dopady staveb e-commerce jsou méně negativní než u klasického obchodního zařízení, je nižší frekvence nákladních vozidel, kterou lze navíc regulovat, a zařídění staveb pro e-commerce do plochy skladování je v rozporu s § 11 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška o obecných požadavcích*“). Odpůrkyně neuvedla ani žádné konkrétní důvody změny dosavadní regulace, např. zhoršení životního prostředí v důsledku zástavby podobným typem objektů, ostatně ani k žádné zástavbě nedošlo a životní prostředí se nezhoršilo. Dle stěžovatelky krajský soud posoudil otázku odůvodnění Opatření nesprávně a jeho závěr nemá oporu ve spisech ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[12] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně vyhodnotil nekalý cíl odpůrkyně zmařit realizaci záměru stěžovatelky a nereflektoval judikatorní princip, že soud chrání jednotlivce před excesy v územním plánování. Stěžovatelka popsala ucelený řetězec

pokračování

nepřímých důkazů, kterým nekalý záměr (exces) odpůrkyně dokumentovala, s tím, že krajský soud tuto argumentaci nevyhodnotil a označil ji jako spekulativní. Jelikož krajský soud zcela ignoroval argumentaci stěžovatelky, napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Dodala, že dosavadní postup odpůrkyně považuje za šikanózní a diskriminující výkon samosprávy směřující ke zmaření konkrétního záměru.

[13] Dle stěžovatelky krajský soud hodnotil formalisticky její námitky proti návrhu Opatření a jeho závěr o absenci konkrétních námitek proti proporcionalitě Opatření nemá oporu ve spisech ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Je nepochybné, že stěžovatelka námitky proti návrhu Opatření podala a navrhla upravit limity výstavby v souladu s územním rozhodnutím. Její námitky proti návrhu Opatření přitom kvalitativně odpovídaly námitkám proti návrhu územního plánu z roku 2020 jako takového, čímž „padá“ argument krajského soudu, že rozdíl mezi rozhodnutími obou případů je odůvodněn obsahem námitek v tom kterém řízení. Nesouhlasila také s krajským soudem, že na její případ dopadá rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2020, č. j. 3 As 239/2017-96, týkající se soudního přezkumu v případě, kdy navrhovatel nehájil svá práva již v procesu tvorby územního plánu. Stěžovatelka si klade otázku, co může být zjevnějším případem porušení norem citovaných v daném rozsudku než šikanózní postup obce k tíži majitele nemovitostí. Nesouhlasila dále, že nebrojila proti restrikci internetových obchodů a vlastník dotčeného pozemku má již v průběhu řízení o územním plánu či jeho změně namítat konkrétní neproporcionální zásah do svých vlastnických práv či polemizovat o nedostatečném vyvažování veřejných a soukromých zájmů. Detailnost námitek je třeba posuzovat též ve světle omezené lhůty pro jejich podání. Oproti zrušujícímu rozsudku navíc krajský soud nepřipustně přenáší povinnost namítat a prokazovat nedostatečnost odůvodnění a nepřiměřenost navrženého řešení již ve fázi řízení o územním plánu na stěžovatelku. Citovala k tomu z rozsudků NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, a ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, dle kterých musí být důvody zásahu do práv dotčené osoby přiměřené bez ohledu na výslovné použití pojmu „*přiměřenost*“ v námitkách a soud je povinen zabývat se námitkou stran proporcionality územního plánu a věcně ji vypořádat i přesto, že navrhovatel proporcionalitu územního plánu výslovně nezpochybňoval.

[14] Stěžovatelka namítla, že odpůrkyně nereflektovala požadavek zrušujícího rozsudku v jeho bodě 183., že při stanovení limitů pro využití dotčeného území přihlédne i k případné aktivitě stěžovatelky cílící ke změně záměru. Krajský soud pak v bodě 131. napadeného rozsudku uvedl zcela opačný závěr než ve zrušujícím rozsudku, odchýlil se tedy od závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku na shodnou právní otázku, čímž porušil § 54 odst. 6 s. ř. s.

[15] Stěžovatelka se ohradila také proti odmítnutí její argumentace porovnáním regulace v Opatření s územním plánem z roku 2003 ze strany krajského soudu, dle kterého by Opatření mohlo zasáhnout jen do práv stěžovatelky, která jí náležela z územního plánu z roku 2020. Nesouhlasí, že je možné porovnávat stav mezi Opatřením a nezákonným zněním územního plánu z roku 2020, neboť by se tím legalizoval nezákonný stav.

[16] V závěrečné části kasační stížnosti stěžovatelka poukázala na judikaturu zdejšího soudu, se kterou se krajský soud nevypořádal, popř. ji nerefletoval, čímž založil nesrozumitelnost svého rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jakož i nezákonnost dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítla též, že krajský soud nevypořádal její argumentaci. Konkrétně stěžovatelka citovala z rozsudků NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63. Dále poukázala na rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2020, č. j. 55 A 21/2020-68. Stěžovatelka uvedla, že přijetím Opatření došlo k zásahu do jejího legitimního očekávání a vlastnického práva, Opatření je hrubě neproporcionální, dotčené pozemky jsou optimální pro umístění záměru, negativní dopady jsou minimální, trvání na původní podobě záměru se rovná faktickému znemožnění výstavby, regulativy musí být stanoveny tak, aby jim vyhovovaly dříve umístěné stavby, bylo zcela nepřiměřeně omezeno ústavně chráněné právo vlastnit majetek a odůvodnění Opatření neobsahuje konkrétní vyhodnocení a porovnání vhodnosti přijatých regulací. Stěžovatelka připomněla také princip subsidiarity a minimalizace zásahu do individuálních práv.

[17] Odpůrkyně ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatelka nepřináší žádné nové argumenty a krajský soud na všechny přezkoumatelně reagoval. Napadený rozsudek považuje též za věcně správný a odmítla, že by se odchyloval od zrušujícího rozsudku. Odpůrkyně odcitovala znění námitek stěžovatelky proti návrhu Opatření s tím, že stěžovatelka nedoložila, do jakých jejích práv bylo nepřiměřeně zasaženo. Dle judikatury krajského soudu i NSS, kterou odpůrkyně citovala, nemůže návrh na zrušení Opatření bezobsažnost a obecnost námitek zhojit. Stěžovatelka nespороvala vymezení pojmu internetové obchody, sklad nebo počet a velikost jednotlivých objektů a podaný návrh i kasační stížnost jdou dle odpůrkyně zcela nad rámec podaných námitek, jejichž vypořádání považuje za dostatečné. Odpůrkyně zdůraznila, že stavby skladů neumožňoval ani územní plán z roku 2003, a odkázala na judikaturu, dle které nemá majitel pozemku nárok na stanovení takových podmínek, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům. V další části vyjádření odpůrkyně podrobně popsala, jak konkrétně se vypořádala s námitkami stěžovatelky na stranách 28 až 49 odůvodnění Opatření ohledně souladu Opatření se zrušujícím rozsudkem, se zásadou kontinuity územního plánování a s územním plánem z roku 2003 co do definice staveb internetových obchodů. Mimo jiné zdůraznila, že do územního rozhodnutí Opatření nijak nezasahuje, k aktivitě stěžovatelky cílící na změnu záměru byla odpůrkyně povinna přihlídnout jen přiměřeně, dosud nebylo vydáno rozhodnutí o změně územního rozhodnutí a odpůrkyně přesně vyhověla požadavku stěžovatelky na změnu podmínky využití plochy Z13 v souladu s územním rozhodnutím ve znění změny z roku 2005. Závěrem svého vyjádření se odpůrkyně vymezila proti provozovnám internetových obchodů jako stavbám pro obchod, navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou a přiznat jí právo na náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč.

[18] Stěžovatelka reagovala na vyjádření odpůrkyně replikou, ve které zopakovala, že odpůrkyně nedodržela požadavky zrušujícího rozsudku a není jasné, podle které varianty uváděné v bodě 182. tohoto rozsudku postupovala. Ohradila se proti údajnému nedostatku

pokračování

svých námitek, neboť její záměr i jeho změna byly odpůrkyni detailně známy a krajský soud jí ve zrušujícím rozsudku uložil detailně odůvodnit regulaci plochy Z13, pokud se bude výrazně odchylovat od parametrů výstavby dle územního rozhodnutí. Stěžovatelka zároveň zjevně brojila proti nově stanoveným limitům, když je v námitkách označila a navrhla stanovit podmínky využití území v souladu s územním rozhodnutím, tedy bez daných omezení. Stěžovatelka dále odmítla, že by odpůrkyni diktovala, co má vydat za změnu územního plánu, nezpochybňuje ani její právo na samosprávu. Domáhá se jen dodržení pravidel ohledně kontinuity územního plánování. Stěžovatelka zopakovala svou dřívější argumentaci, že zvolená regulace fakticky brání jakékoliv výstavbě, rozsah odůvodnění Opatření je nedostatečný podobně jako v případě zrušené části územního plánu z roku 2020 a realizace stavby dle územního rozhodnutí byla možná i bez zařazení výjimky do Opatření. Formulace výjimky nepředstavuje nastavení parametrů výstavby v souladu s územním rozhodnutím, jak požadoval krajský soud. Dále nevyústění probíhajícího řízení o změně územního rozhodnutí v pravomocné rozhodnutí tu bylo již v době vydání zrušujícího rozsudku a odpůrkyně měla posoudit dopady upraveného záměru. Též měla k výtce krajského soudu v bodě 179. zrušujícího rozsudku vysvětlit, proč hodlá na ploše Z13 omezit výstavbu skladových objektů, a v souladu s bodem 183. zrušujícího rozsudku odůvodnit, proč není možné zohlednit snahu stěžovatelky o změnu územního rozhodnutí. S ohledem na uvedené stěžovatelka setrvala na své kasační stížnosti.

[19] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti ani k dalším podáním účastníků řízení nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že podle nedávného rozsudku rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, již při přezkumu opatření obecné povahy není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Soud je naopak, s výjimkami plynoucími z právní úpravy jako je např. nicotnost opatření obecné povahy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Blíže viz odst. [32] a násl. rozsudku č. j. 9 Ao 37/2021-57.

III.a Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[23] Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, jestliže by byl napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný či založený na jiné vadě řízení

s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jak stěžovatelka namítá. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jednak v jeho vnitřní rozpornosti ohledně otázky, jakou z možností zrušujícího rozsudku odpůrkyně zvolila, jednak v nevypořádání argumentace stěžovatelky a judikatury zdejšího soudu.

[24] Námitky nejsou důvodné.

[25] Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Rozsudek je vnitřně rozporný v případě, je-li jeho výrok či odůvodnění vnitřně rozporné; popř. je-li výrok v rozporu s odůvodněním (srov. také rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 Ads 21/2017-23, č. 3591/2017 Sb. NSS, odst. [11], nebo ze dne 22. 1. 2020 č. j. 9 As 220/2019-28, odst. [26]). Povinnost řádného odůvodnění přitom neznamená povinnost podrobně odpovědět na každý dílčí argument účastníka řízení, ale postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]). Konstatování nepřezkoumatelnosti by zároveň mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[26] Nyní napadený rozsudek je přezkoumatelný. Je z něj zřejmé, z jakých skutečností krajský soud vycházel, jak je hodnotil a z jakých důvodů návrhovým námitkám stěžovatelky nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že by byl napadený rozsudek vnitřně rozporný. Krajský soud zmínil pouze jednu v napadeném rozsudku (bod 192.), jakou z variant zmíněných v bodě 182. zrušujícího rozsudku odpůrkyně zvolila, a sice variantu třetí – stanovila v Opatření nově limity zástavby plochy Z13 a svůj postup řádně odůvodnila. V bodě 98. napadeného rozsudku krajský soud neuvedl, že by odpůrkyně zvolila druhou z možností zrušujícího rozsudku. Pouze v této části napadeného rozsudku dospěl k závěru, že odpůrkyně vyhověla požadavku stěžovatelky v námitkách proti návrhu Opatření, když v Opatření výslovně umožnila zástavbu v souladu s územním rozhodnutím bez ohledu na jinak stanovené podmínky. Správnost posouzení ze strany krajského soudu není otázkou přezkoumatelnosti jeho rozsudku.

[27] Důvodná není ani námitka, že krajský soud nevypořádal (ignoroval) argumentaci stěžovatelky ohledně nekalého cíle údajně sledovaného odpůrkyní a tuto argumentaci označil za spekulativní. Nejvyšší správní soud ověřil z obsahu návrhu (založeném na č. l. 1 až 21 spisu krajského soudu), že stěžovatelka v návrhu neuplatnila žádnou argumentaci stran nekalého záměru odpůrkyně předestřenou v kasační stížnosti a doloženou nepřímými důkazy jako procesní aktivita odpůrkyně nebo nastavení regulace výstavby přes vědomost

pokračování

o úsilí stěžovatelky o změnu záměru. Stěžovatelka v návrhu popsala stav věci včetně regulace obsažené v územním plánu z roku 2020, zrušujícího rozsudku a regulace v Opatření. Návrhové námitky se pak týkaly rozporu Opatření se zásadou proporcionality a se zrušujícím rozsudkem, brojily proti výškové regulaci, limitu zastavěnosti území, nereflexování probíhající změny územního rozhodnutí a změně způsobu funkčního využití území. Stěžovatelka namítala též zásah do svého legitimního očekávání a vlastnického práva, nerespektování základních zásad a principů, nepřezkoumatelnost Opatření, neurčitost podmínek ohledně dopravního napojení staveb v ploše Z13, neaktualizaci zastavěného území, nepřipustnost stanovení podmínek investorovi stran plynárenské sítě a produktovodu, nedodržení lhůty pro svolání zastupitelstva a překročení usnesení zastupitelstva o rozsahu Opatření. Byť stěžovatelka v návrhu označila jednotlivé regulace v Opatření za šikanózní a/nebo diskriminační (viz str. 12, 17 a 18), argumentaci ohledně nekalého cíle odpůrkyně tak, jak ji předestřela nyní v kasační stížnosti a se kterou se krajský soud údajně nevypořádal, návrh neobsahuje. Nelze proto krajskému soudu vyčítat, že na tuto argumentaci nereagoval. Posuzováním diskriminace či libovůle ze strany odpůrkyně se pak krajský soud nezabýval s odůvodněním, že tyto otázky jsou součástí hodnocení proporcionality Opatření, kterou neposuzoval s ohledem na omezený obsah námitek proti návrhu Opatření (viz zejména body 87., 152. a 187. napadeného rozsudku). Správnost tohoto závěru krajského soudu (o nemožnosti zabývat se proporcionalitou Opatření) bude posouzena níže.

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani závěrečné kasační námitce nevypořádání judikatury zdejšího soudu a argumentace stěžovatelky ze strany krajského soudu. Přes značnou obsáhlou této námitky včetně citací z řady soudních rozhodnutí stěžovatelka konkrétně neoznačila, s čím se krajský soud nevypořádal. Pouze obecně poukázala na zásah do svých práv a legitimního očekávání, neproporcionalitu Opatření, optimálnost dotčeného území pro zamýšlenou stavbu, požadavek stanovení regulace v souladu s dříve umístěnou stavbou, nedostatečnost odůvodnění Opatření a zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů do individuálních práv osob. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že zmíněná pasáž kasační stížnosti je v zásadě totožná s částí „(e) Závěr“ na str. 14 až 17 návrhu, a konstatuje, že krajský soud se touto argumentací včetně stěžovatelkou citované judikatury zabýval. K citované judikatuře se výslovně vyjádřil v bodech 195. až 197. napadeného rozsudku a co se týče vlastní argumentace stěžovatelky, krajský soud postavil odůvodnění napadeného rozsudku v zásadě na tom, že regulace obsažené v Opatření jsou dostatečně odůvodněné a jejich přiměřenosti vůči stěžovateli se nemohl zabývat z důvodu omezeného rozsahu námitek uplatněných proti návrhu Opatření (viz výše). Zabýval se tedy dostatečností odůvodnění Opatření a vysvětlil, proč nebude hodnotit jeho přiměřenost. Dále shledal, že požadavku stěžovatelky na stanovení regulace v souladu s územním rozhodnutím bylo vyhověno (viz bod 98. napadeného rozsudku již zmíněný výše, dále bod 113. napadeného rozsudku), a legitimním očekáváním stěžovatelky se zabýval v bodech 121., 131. a 191. napadeného rozsudku. S návrhovou argumentací stěžovatelky i namítanou judikaturou se tedy krajský soud zjevně vypořádal a z bodu 87. napadeného rozsudku vyplývá, že si byl vědom i stěžovatelkou připomínaných zásad subsidiarity a minimalizace zásahu.

III.b Respektování zrušujícího rozsudku

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval obsahem zrušujícího rozsudku (č. j. 59 A 2/2020-191), v důsledku kterého bylo vydáno nyní napadené Opatření. Stěžovatelka trvá na tom, že odpůrkyně závěry zrušujícího rozsudku nerespektovala, a namítá, že ani krajský soud v nyní napadeném rozsudku jej nereflekoval a nesprávně posoudil shodné otázky odlišně. Námitky nejsou důvodné.

[30] Krajský soud zrušujícím rozsudkem zrušil územní plán obce Kyšice z roku 2020 v rozsahu vymezení zastavitelné plochy Z13, která zahrnuje pozemky ve vlastnictví stěžovatelky a na které byl územním rozhodnutím ve znění změny v roce 2005 umístěn záměr „*Středisko obchodu a služeb PLZENĚ – KYŠICE*“. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla. Krajský soud ve zrušujícím rozsudku dospěl mj. k závěru, že zařazením dotčených ploch, původně v územním plánu z roku 2003 zařazených do ploch komerčního využití, do ploch občanského vybavení nebyla práva stěžovatelky nijak změněna, tj. dotčena (bod 161., jakož i závěrečný bod 184. zrušujícího rozsudku). K zásahu do práv stěžovatelky však došlo omezením zastavěnosti ze 70 % na 40 % (územní plán z roku 2003 oproti územnímu plánu z roku 2020, obdobně je tomu i u dalších omezení, pozn. NSS), omezením z dvou až třech nadzemních podlaží s podkrovím na dvě nadzemní podlaží bez podkroví, novým omezením výšky stavby 9 m (územní plán z roku 2003 výšku staveb nijak neomezoval a stavba umístěná územním rozhodnutím měla být vysoká 20 m), novým omezením plochy skladování na plochu nepřesahující dvojnásobek plochy prodejní a omezením ubytovacích služeb (max. počet 10 lůžek a zákaz ubytoven; bod 173. v souvislosti s předcházejícím popisem jednotlivých omezení a řízení souvisejícího s vydaným územním rozhodnutím v bodech 165. až 171., jakož i bod 184. zrušujícího rozsudku).

[31] Zásah ze strany odpůrkyně sice dle krajského soudu sledoval legitimní cíle (nepotřebnost občanské vybavenosti, soulad s hmotami a měřítky obce, zamezení příliš vysokých objektů; bod 175. zrušujícího rozsudku), v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu však nebyl činěn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším způsobem, nediskriminačně a s vyloučením libovůle. Krajský soud nepřehlédl, že stěžovatelka činí dlouhodobě (od roku 2015) kroky ke změně záměru umístěného územním rozhodnutím, které odpůrkyně zpočátku nebránila a která po prostorové stránce vede k omezení zástavby ploch (zastavěnost 55 % místo 65 % u původního záměru, zvýšení podílu zeleně z 35 % na 45 % a snížení výškové hladiny z 20 m na 15 m; bod 176. ve spojení s bodem 175., jakož i bod 181. zrušujícího rozsudku). Shledal pak, že odpůrkyně odůvodnila stanovené limity zastavěnosti, výšky a účelu prostor pouze obecnými tvrzeními – souladem s hmotami a měřítky obce, s památkovou zónou a krajinou, výškovou hladinou okolních obcí a obavou z možnosti výstavby snižující kvalitu životních podmínek v obci a o bezpečnost občanů – které ten který limit odůvodňovat buď nemohou, nebo u nichž není pochopitelné, jak a proč byly limity konkrétně stanoveny právě tak, jak byly stanoveny (bod 178. ve spojení s bodem 177. zrušujícího rozsudku).

[32] Dle krajského soudu odpůrkyně nevysvětlila, proč by nově stanovená zastavěnost právě 40 % měla zajistit kvalitu životních podmínek v obci a bezpečnost občanů, obdobně

pokračování

proč je nově stanovený výškový limit 9 m (a nikoliv třeba 12 m nebo 15 m). Nепrokázaný odkaz odpůrkyně na situaci okolních obcí nemohl dle krajského soudu obstát a ohledně omezení účelu prostor (skladování a ubytování) odpůrkyně neuvedla žádný důvod. Účel využití výstavby nijak neovlivňuje její hmotové řešení a vágní obavy z možnosti výstavby snižující kvalitu životních podmínek v obci a o bezpečnost občanů jsou nezdůvodnitelné. Krajský soud upozornil také na vědomost odpůrkyně o průběhu řízení o změně vydaného územního rozhodnutí a o závazném stanovisku orgánu ochrany životního prostředí vydaném v tomto řízení, který neshledal nepřiměřený zásah do krajinného rázu ani dotčení památkové zóny obce (body 179. a 180. zrušujícího rozsudku). V této souvislosti krajský soud vytknul odpůrkyni, že se měla vypořádat s logickou argumentací stěžovatelky, že její záměr nepředstavuje zásah do krajinného rázu, kterou podporovala právě uvedeným závazným stanoviskem (bod 180. *in fine* zrušujícího rozsudku). Nakonec krajský soud poukázal na skutečnost, že odpůrkyně se nevymezením plochy Z13 jako nezastavitelné chtěla zjevně vyhnout náhradové povinnosti dle § 102 starého StZ, a přisvědčil stěžovateli, že stanovené limity využití sporné plochy nebyly stanoveny racionálně, ale za účelem zmaření záměru stěžovatelky (bod 182. zrušujícího rozsudku).

[33] Krajský soud v bodě 182. zrušujícího rozsudku dále uvedl, že: „Odpůrkyně tedy měla v podstatě tři možnosti postupu (za splnění zákonných podmínek): mohla spornou plochu zrušit, nebo mohla stanovit limity v souladu s vydaným územním rozhodnutím, nebo změnit spornou plochu Z13, pokud jde o rozsah i limity, a toto řádně a racionálně odůvodnit. Odpůrkyně však žádnou z těchto možností nezvolila, rozsah plochy zachovala, ale jeho stanovené limity zneužila k tomu, aby zabránila záměru navrhovatelky.“

[34] Krajský soud tedy ponechal na odpůrkyni, zda v dalším řízení (i) zruší spornou plochu Z13 (vymezí ji jako nezastavitelnou, což ovšem odpůrkyně dle odůvodnění územního plánu z roku 2020 ani vlastního vyjádření k tehdejšímu návrhu na zrušení územního plánu nechtěla, viz bod 182. *in principio* zrušujícího rozsudku), (ii) stanoví limity využití sporné plochy v souladu s vydaným územním rozhodnutím, nebo (iii) stanoví rozsah i limity využití sporné plochy nově a řádně a racionálně to odůvodní. Nejvyšší správní soud na tomto místě souhlasí se stěžovatelkou, že druhou možnost zrušujícího rozsudku nebylo možné naplnit tím, že by se stanovila toliko výjimka pro stavbu umístěnou územním rozhodnutím, nýbrž zjevně tak, aby již umístěná stavba nebyla s nově stanovenými limity (tj. pro případnou budoucí zástavbu) v rozporu.

[35] Přestože se tedy odpůrkyně snaží navodit dojem, že zvolila druhou možnost zrušujícího rozsudku, když do Opatření vložila výjimku výslovně připouštějící záměr dle územního rozhodnutí, který se bez ohledu na stanovené limity považuje za souladný pro zastavitelnou plochu Z13, kasační soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že odpůrkyně zjevně zvolila variantu třetí – stanovit nová omezení výstavby na sporné ploše, obdobně jako to učinila ve zrušené části územního plánu z roku 2020. Otázkou ovšem zůstává, zda odpůrkyně stanovené limity v souladu s požadavkem zrušujícího rozsudku (jakož i obecné judikatury požadující řádné odůvodnění územního plánu viz níže) řádně odůvodnila, čímž se bude kasační soud zabývat níže.

[36] V této souvislosti Nejvyšší správní soud reaguje na kasační námitku brojící právě proti zakotvení výjimky pro záměr dle územního rozhodnutí v Opatření navzdory jinak striktním podmínkám a limitům, což stěžovatelka považuje za nepřípustné. Kasační soud shledal, že uvedené zakotvení výjimky nijak nezasahuje do práv stěžovatelky, která původní záměr umístěný dle územního rozhodnutí zjevně nehodlá realizovat. V opačném případě, pokud by stěžovatelka chtěla realizovat původní záměr, zakotvená výjimka už vůbec do práv stěžovatelky nezasahuje, neboť jí vychází vstříc a dovoluje realizovat původní záměr, který by pohledem nově stanovených limitů výstavby neobstál. Domáhá-li se toho, aby Opatření stanovilo limity výstavby obecně v souladu s územním rozhodnutím, takové řešení bylo pouze jednou z možností daných na výběr krajským soudem ve zrušujícím rozsudku. Nejvyšší správní soud výše konstatoval, že odpůrkyně zjevně zvolila možnost jinou, stanovit nová omezení výstavby a tato řádně odůvodnit.

[37] Krajský soud zároveň v bodě 183. zrušujícího rozsudku vytkl odpůrkyni, že nevážila veřejný zájem na jedné straně a soukromý zájem stěžovatelky na druhé straně s tím, že „*je nutno přihlížet i k případné aktivitě stavebníka cílící ke změně záměru povoleného územním rozhodnutím, se zahrnutím zásady kontinuity rozhodování v územním plánování.*“ Kasační soud předně uvádí, že přípravu územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícím územním řízením (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83, obdobně novější ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41, odst. [19]). Ztotožňuje se pak s krajským soudem (body 121. a 128. napadeného rozsudku), že odpůrkyně citovanému požadavku zrušujícího rozsudku v Opatření přesto vyhověla, tj. nepominula aktivitu stěžovatelky cílící ke změně záměru umístěného územním rozhodnutím, která probíhá již od roku 2015, jak stěžovatelka namítá. Krajský soud ve zrušujícím rozsudku uvedený požadavek zmínil v rámci výtky, že odpůrkyně tehdy nevážila veřejný zájem na straně jedné a soukromý zájem stěžovatelky na straně druhé. Též měla dle krajského soudu zohlednit zásadu kontinuity územního plánování. Oboje odpůrkyně nyní v Opatření učinila na str. 34 a násl. odůvodnění Opatření. Uvedla, že poměřila zájem vyplývající z územního rozhodnutí, do kterého nezasahuje, k aktivitě stěžovatelky je však povinna přihlídnout jen přiměřeně, aktivita nebyla dosud transformována do podoby platného a pravomocného rozhodnutí o změně územního rozhodnutí a stavby maloobchodních skladů, popř. polyfunkční stavby (za které odpůrkyně dle vlastního vymezení považuje stěžovatelkou plánované haly internetových obchodů) nebylo možné umístit ani podle územního plánu z roku 2003, čímž je naplněna zásada kontinuity územního plánování.

III.c Odůvodnění stanovených limitů výstavby

[38] Stěžovatelka trvá na tom, že v rozporu se zrušujícím rozsudkem v Opatření absentuje konkrétní odůvodnění ve vztahu k výškovému limitu a stanovenému způsobu využití plochy.

[39] Námitka není důvodná.

[40] Nejvyšší správní soud ve vztahu k požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy již dříve judikoval, že „*v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové*

pokračování

náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ (rozsudek č. j. 1 Ao 3/2008-136, obdobně novější ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, odst. [91]). Zároveň platí, že požadavky na odůvodnění se odvíjí od aktivity navrhovatele v procesu přijímání opatření obecné povahy – zůstane-li navrhovatel bez objektivních důvodů zcela pasivní, je nutno klást na odůvodnění nižší nároky a postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. rozsudek č. j. 7 As 186/2014-49, obdobně novější ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, odst. [22] a [24]).

[41] V nyní projednávané věci stěžovatelka nebyla při přijímání Opatření pasivní, ale uplatnila námitky, na které odpůrkyně reagovala na str. 28 a násl. odůvodnění Opatření. Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelka v námitkách proti návrhu Opatření poukazovala na jeho rozpor se zrušujícím rozsudkem, jelikož obsahuje veškeré omezující podmínky, v jejichž souvislosti shledal krajský soud zásah do práv stěžovatelky, pouze s výjimkou navýšení přípustné zastavěné plochy na 70 % (místo 40 %) a navýšení výškového limitu na 9,5 m (místo 9 m), a obsahuje další omezující podmínky jako limitaci počtu objektů nebo definici občanské vybavenosti vylučující internetové obchody. Dále stěžovatelka namítla, že i návrh Opatření má jako hlavní, nelegitimní cíl zabránit realizaci jejího záměru, na čemž nic nemění výslovné připuštění umístění původní stavby, a stanovené limity jsou nadále nedostatečně odůvodněné, obecné a nijak nevysvětlují konkrétní hodnotu parametrů. Stěžovatelka k tomu citovala ze zrušujícího rozsudku s tím, že odpůrkyně i nadále argumentuje dopady do krajinného rázu, byť tato argumentace u krajského soudu neuspěla. Nakonec uvedla, že i zpracovatel Opatření v něm uznává, že by bylo na místě stanovit limity využití v souladu s vydaným územním rozhodnutím, což by konkrétně ve vztahu k výškovým limitům znamenalo limit cca 20 m namísto 9,5 m, a navrhla návrh Opatření vrátit pořizovateli (tj. odpůrkyni) s pokynem, aby změnil podmínky využití plochy Z13 tak, aby byly v souladu s územním rozhodnutím. Na celkové odůvodnění Opatření tedy v souladu s výše citovanou judikaturou nelze klást toliko nižší nároky.

[42] Nejvyšší správní soud z Opatření ověřil, že stanovení výškového limitu 9,5 m je odůvodněno na str. 24 tak, že tato výška „je limitní pro objemy třípodlažních staveb, jež lze považovat v kontextu okolní, nerezidentní, zástavby obce Kyšic za akceptovatelné. Jde o to, aby z dálkových pohledů horizontály staveb nevytvářely nežádoucí prostorové, pohledové bariéry, které by u venkovské zástavby Kyšic působily nepatříčně.“ Dále je v Opatření v rámci kapitoly 3.2. (Vyhodnocení souladu s úkoly územního plánování) uvedeno, že „[z] hlediska dálkových siluet je stanovena ochrana krajinného rázu limity výšek a hmoty objektů“, a v rámci kapitoly 9. (Komplexní zdůvodnění přijatého řešení vč. Vybrané varianty), že „je nutné nastavit limity výtěžnosti s cílem ochránit jak hodnoty krajinné siluety a siluety sídla, tak i životní prostředí obyvatel bezprostředně ležících Kyšic“ (str. 10 a 21 až 22 odůvodnění Opatření). Krajský soud považoval takové odůvodnění za dostatečné (body 114., 115. a 121. napadeného rozsudku) a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje.

[43] Kasační soud judikuje, že při přezkumu územního plánu se správní soudy mají řídit zásadou zdrženlivosti, neboť jejich nepřiměřeným zásahem by mohlo dojít k zásahu do

ústavně zaručeného práva na samosprávu (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2010 Sb. NSS, obdobně novější ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 As 150/2024-47, odst. [8]). Stanovený výškový limit je v Opatření odůvodněn akceptovatelností v kontextu okolní nerezidentní zástavby obce, nevytváření pohledových bariér z dálky, nepatřičností u venkovské zástavby obce a ochranou krajinné siluety, siluety sídla a životního prostředí. Stanovenou výšku právě 9,5 m odpůrkyně vysvětlila tak, že odpovídá třípodlažním stavbám, což považuje v kontextu okolní venkovské zástavby za akceptovatelné. Z takového odůvodnění jsou dle kasačního soudu zřejmé důvody, které vedly odpůrkyni ke stanovení výškového limitu zástavby právě 9,5 m, přičemž tento limit neomezuje jen případnou výstavbu stěžovatelky, jež má být vysoká 15 m, ale i další potenciální stavebníky. Nejvyšší správní soud tedy oproti krajskému soudu ve zrušujícím rozsudku neshledal, že by stanovený výškový limit zavdával pochybnosti, zda nebyl vytvořen jedinečně za účelem zmaření plánovaného záměru stěžovatelky.

[44] V této souvislosti však kasační soud nesouhlasí s krajským soudem, který v bodě 126. napadeného rozsudku označil za nelogickou návrhovou námitku stěžovatelky, že výškovým limitem chce odpůrkyně znemožnit připravovanou výstavbu. Za nelogickou považuje Nejvyšší správní soud naopak odpověď krajského soudu na tuto námitku, že Opatření nemohlo nijak ovlivnit právo stěžovatelky umístit na plochu zástavbu s územním rozhodnutím. Stěžovatelka totiž zjevně nechce realizovat původní záměr, ale domáhá se toho, aby jí odpůrkyně prostřednictvím územně plánovací regulace neznemožňovala uskutečnit záměr nový.

[45] Současně není pravdou, jak uvedl krajský soud v bodě 127. napadeného rozsudku, že stěžovatelka v námitkách proti návrhu Opatření neuvedla konkrétní limit, který by vyhovoval jejím záměrům. Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že požadovala a navrhovala stanovit limity v souladu s územním rozhodnutím, přičemž výslovně v případě výškového limitu uvedla, že by to znamenalo limit 20 m namísto stanoveného 9,5 m. K této námitce odpůrkyně v odůvodnění Opatření opakovaně uvedla, že limity stanovila v souladu s územním rozhodnutím, když zakotvila výjimku pro záměr dle územního rozhodnutí. Tím však nijak nereagovala na požadavek stěžovatelky, že obecně stanovené limity by měly být v souladu s územním rozhodnutím (viz výše výklad druhé možnosti dané zrušujícím rozsudkem).

[46] Uvedené ovšem nic nemění na tom, že odůvodnění Opatření ve vztahu k výškovému limitu je dostatečné a krajský soud tuto otázku posoudil správně.

[47] Stejně tak ve vztahu ke stanovenému způsobu využití plochy (stěžovatelka v kasační stížnosti konkrétně namítá, že Opatření neuvádí myslitelný důvod nebo vysvětlení ve vztahu k zákazu internetových obchodů a ploch pro skladování, stanovenému poměru ploch prodejních a pro skladování, definici skladů, negativním dopadům e-commerce a vypuštění podmíněně přípustného využití plochy Z13 pro účely lehké výroby) Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem (zejména body 149., 151., 153. a 154. napadeného rozsudku), že stěžovatelka v námitkách proti návrhu Opatření ničeho k těmto otázkám nenamítala a že stanovení funkčního využití plochy Z13 včetně přípustného, podmíněně

pokračování

přípustného a nepřípustného využití je v Opatření dostatečně odůvodněno. Odpůrkyně v odůvodnění Opatření uvedla (str. 9, 24, 41, 42 a 43), že plocha občanské vybavenosti je určená pro plnění služeb, tedy prodej a servis, tvoří protipól k bydlení, i podle předchozího územního plánu bylo přípustné umísťovat stavby nyní odpovídající stavbám občanského vybavení dle § 6 vyhlášky o obecných požadavcích, zařazení zastavitelné plochy Z13 do plochy občanského vybavení je zákonné i dle zrušujícího rozsudku, sklady a polyfunkční objekty (objekty spojující dvě navzájem na sebe nezávislé účely staveb – obchodu a skladu), mezi které odpůrkyně zařadila i haly internetových obchodů, spadají do ploch výroby a skladování ve smyslu § 11 téže vyhlášky a tyto stavby nebylo možné umístit ani v Komerčním území podle předchozího územního plánu (z roku 2003, pozn. NSS). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že zvolený způsob regulace využití území odpůrkyně vysvětlila dostatečně s ohledem na to, že stěžovatelka k tomu v námitkách proti návrhu Opatření nic konkrétního nenamítala.

[48] K vypuštění podmíněně přípustného využití plochy Z13 pro účely lehké výroby kasační soud dodává, že stěžovatelka v průběhu dosavadního řízení ani v kasační stížnosti netvrdila, že by pozemky na ploše Z13 chtěla využít pro lehkou výrobu – její plánovaný záměr spočívá převážně v halách internetových obchodů. Vypuštění tohoto podmíněně přípustného využití se proto zjevně nikterak nedotýká práv stěžovatelky.

III.d Konkrétnost námitek stěžovatelky proti návrhu Opatření

[49] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že její námitky proti návrhu Opatření nebyly dostatečně konkrétní ve vztahu k proporcionalitě Opatření. Nesouhlasí, že měla namítat konkrétní neproporcionální zásah do svých práv či polemizovat o nedostatečném vyvažování veřejných a soukromých zájmů, a namítá, že krajský soud na ni nepřípustně přenáší povinnost namítat a prokazovat nepřiměřenost navrženého řešení již ve fázi řízení o územním plánu.

[50] Námitky nejsou důvodné.

[51] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, odst. [32], ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, č. 2710/2012 Sb. NSS, odst. [60], nebo ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, odst. [14] až [16], nověji ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 464/2018-23, odst. [22], ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, odst. [35], nebo ze dne 12. 9. 2024, č. j. 4 As 196/2022-53, odst. [41] *in fine* a [42]). Výjimku tvoří případy, kdy „zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55, odst. [36], obdobně č. j. 10 As 183/2016-35, odst. [17], citovaný i krajským soudem, nebo nedávný ze dne

31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020-34, odst. [67]). Takový případ však v projednávané věci nenastal.

[52] Krajský soud v napadeném rozsudku z této judikatury vycházel (viz zejména body 85. a násl. napadeného rozsudku) a správně tedy posuzoval, zda stěžovatelka v řízení o přijímání Opatření uplatnila konkrétní námitky stran přiměřenosti navrhovaného řešení. Nejvyšší správní soud výše shrnul obsah námítky stěžovatelky proti návrhu Opatření, ze kterého je zjevné, že ačkoliv byla v rámci pořizování Opatření aktivní, přiměřenost navrženého řešení a stanovených limitů nijak konkrétně nezpochybňovala. Požadovala sice stanovit limity v souladu s územním rozhodnutím, jak namítá i v kasační stížnosti, z toho však neplyne, že by jinak stanovené limity byly vůči stěžovateli nepřiměřené. Ve zbytku se námitky stěžovatelky omezily na rozpor navrženého řešení se zrušujícím rozsudkem a nedostatečnost, obecnost, odůvodnění. Stěžovatelka samozřejmě nebyla povinna nepřiměřenost navrženého řešení namítat, avšak v souladu s výše uvedenou judikaturou tím ovlivnila rozsah následného soudního přezkumu.

[53] Není přitom přiléhavý odkaz stěžovatelky na rozsudky č. j. 9 As 65/2019-29 a č. j. 7 As 353/2019-42. Zaprvé, z uvedených rozsudků neplyne závěr stěžovatelky, že soud je povinen zabývat se námitkou stran proporcionality územního plánu a věcně ji vypořádat, i když navrhovatel proporcionalitu územního plánu výslovně nezpochybňoval. To by bylo v rozporu s ustálenou judikaturou citovanou výše. Zadruhé, krajský soud ani nyní kasační soud nevytýkají stěžovateli, že v rámci námítek výslovně nepoužila slovo „přiměřenost“, čehož se týkají stěžovatelkou uvedené rozsudky. Takový přístup by byl ostatně i s ohledem na citovanou judikaturu přehnaně formalistický. Stěžovatelka však měla konkrétně zpochybňovat navrhované řešení s poukazem na zásah do svých konkrétních práv či chráněných zájmů (srov. rozsudek č. j. 9 As 65/2019-29, odst. [21]). Nečinila-li tak, soudy se nemohou zabývat přiměřeností v Opatření zvoleného řešení.

III.e Ostatní kasační námitky

[54] Závěrem Nejvyšší správní soud stručně reaguje na stěžovatelkou opakovaně zmiňovaný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který lze uplatnit v případě tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spise nebo je s ním v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. V projednávané věci ale žádná skutková podstata zjišťována nebyla, předmětem řízení je odpůrkyní přijaté opatření obecné povahy. Stěžovatelka tento kasační důvod nesprávně spojuje s absencí opory toho či jiného závěru krajského soudu ve správním spise, resp. v textu Opatření, její argumentace tedy spíše odpovídá kasačnímu důvodu nesprávného právního posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), čímž se kasační soud zabýval výše.

[55] Nakonec, ke strohé kasační námitce týkající se srovnávání regulace s územním plánem z roku 2003, kdy porovnáváním stavu mezi Opatřením a zrušeným územním

pokračování

plánem z roku 2020 by se dle stěžovatelky legalizoval nezákonný stav, uvádí kasační soud následující. Stěžovatelka k této kasační námitce v kasační stížnosti odcitovala bod 190. napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud reagoval na návrhovou argumentaci na str. 2 návrhu, že ve srovnání s územním plánem z roku 2003 byly Opatřením stanoveny přísnější regulativy. Konstatoval, že Opatření mohlo teoreticky zasáhnout jen do práv stěžovatelky, která jí náležela z územního plánu z roku 2020, stěžovatelce totiž před přijetím Opatření nemohla svědčit žádná práva z územního plánu z roku 2003, neboť byl v roce 2020 nahrazen novým územním plánem. Dle kasačního soudu z uvedeného neplyne, že by krajský soud jakkoliv legalizoval zrušenou část územního plánu z roku 2020. Zároveň krajský soud z předestřené závěru ani nevyvozoval žádné důsledky pro stěžovatelku a důvodnost jejího návrhu na zrušení Opatření. Ostatně ani stěžovatelka v kasační stížnosti netvrdí, jak by se jí uvedený závěr krajského soudu dotýkal a proč by měl být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou blíže nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[57] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně naopak měla ve věci plný úspěch, má proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti stěžovatelce. Odpůrkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a je relativně malou obcí, která zjevně nedisponuje odborným personálem nezbytným k obhajobě napadeného územního plánu v soudním řízení. Tato aktivita tedy přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, odst. [29], nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, odst. [85]), které v daném případě spočívají v zastupování advokátem a o jejichž náhradu požádala i v rámci vyjádření ke kasační stížnosti.

[58] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce odpůrkyně jeden úkon právní služby, a to právě vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Odměna za jeden úkon právní služby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu činí 3 100 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této částce třeba přičíst 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty (viz osvědčení o registraci k této dani na č. l. 61 spisu NSS), náhrada je proto zvýšena o tuto daň. Celkem je tedy stěžovatelka povinna uhradit odpůrkyni 4 114 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jejího zástupce Mgr. Vojtěcha Metelky, advokáta se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[59] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační soud osobě zúčastněné

na řízení neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jí vznikly nějaké náklady. Přiznání náhrady jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných osoba zúčastněná na řízení nenavrhla.

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

V Brně dne 25. listopadu 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu