



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Miroslava Makajeva a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davidy Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatelky: **Český bytový fond s. r. o., IČO 086 01 194**  
sídlem Davídkova 2476/48, Praha 8  
zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Širokým  
sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1

proti  
odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy**  
sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy  
zastoupen advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.  
sídlem Teplého 2786, Pardubice

za účasti: **M. B.**  
bytem X  
zastoupena advokátem JUDr. Mgr. Lukášem Váňou, Ph.D.  
sídlem Teplého 2786, Pardubice

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy** – změny č. 3 Územního plánu Kostelec nad Černými lesy, vydaného usnesením Zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy ze dne 13. 9. 2023, č. 6/5/2023 a 7/5/2023,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 24 232,70 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce JUDr. Jana Brože, Ph.D., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud prohlásil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“) v celém jeho rozsahu za nicotné, *in eventum*, napadené OOP v celém rozsahu zrušil pro nezákonnost.
2. Z návrhu vyplývá, že navrhovatelka je vlastnící pozemku parc. č. XB zapsaného v katastru nemovitostí na LV č. XA pro k. ú. X (*pozn. soudu*: všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území). Regulace přijatá v napadeném OOP se tohoto pozemku významně dotkla z důvodu změny regulativů prostorového uspořádání, a tím bylo zasaženo do navrhovatelčina vlastnického práva.
3. Pozemek parc. č. XB je zařazen do ploch smíšeně obytných, konkrétně do plochy označené jako SO1. Hlavním funkčním využitím této plochy jsou stavby pro bydlení, mimo jiné bytové domy. Před změnou provedenou napadeným OOP platily pro plochy SO následující limity – maximální zastavěnost pozemku nadzemními objekty: 50 %, minimální zastoupení zeleně na pozemku: 40 %. Navrhovatelka z těchto limitů vycházela při přípravě a realizaci stavebního záměru. Napadeným OOP však byla mimo jiné snížena maximální zastavěnost pozemku nadzemními objekty na 40 % a stanoveno minimální zastoupení zeleně na 50 %. Touto změnou byla navrhovatelka dotčena na svých právech. Je přitom přesvědčena, že parametry byly změněny proto, aby jim její stavební záměr nevyhovoval.
4. Nově přijatá regulace omezuje navrhovatelku v možnosti nakládání s jejím pozemkem. V návaznosti na změnu daných parametrů došlo také ke snížení jeho hodnoty, protože na realitním trhu je hodnotnější pozemek, který lze zastavit více než méně.
5. Napadenému OOP navrhovatelka vytýká, že (1) odpůrce překročil meze zákonem vymezené působnosti, neboť napadené OOP nenaplnuje materiální znaky opatření obecné povahy, ale jedná se o kvazi územní rozhodnutí, (2) napadené OOP nesplňuje formální náležitosti, neboť není *de facto* vůbec odůvodněno, (3) bylo přijato účelově tak, aby bylo navrhovatelce zabráněno v dokončení stavebního záměru, čímž se odpůrce dopustil zneužití práva, a (4) nemůže obstát ani v testu proporcionality.
6. Ke skutkovým okolnostem týkajícím se stavebního záměru navrhovatelka uvedla, že Městský úřad Kostelec nad Černými lesy (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 6. 2018 vydal (k žádosti tehdejšího vlastníka pozemku) společné povolení pro stavbu lékařského domu. Po převodu vlastnického práva k pozemku na navrhovatelku požádala navrhovatelka dne 18. 1. 2021 o povolení změny stavby před jejím dokončením z lékařského domu na novostavbu trojpodlažního nepodsklepeného bytového domu s 29 bytovými jednotkami. Stavební úřad tuto změnu schválil rozhodnutím ze dne 13. 9. 2021. Proti tomuto

rozhodnutí však brojil odvoláním mimo jiné i odpůrce. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022, které nabylo právní moci dne 23. 6. 2022, rozhodnutí stavebního úřadu pouze dílčím způsobem změnil a ve zbytku jej potvrdil. Navrhovatelka tedy ode dne 23. 6. 2022 disponovala pravomocným rozhodnutím, které ji opravňovalo k realizaci stavby na pozemku parc. č. XB.

7. Odpůrce však následně podal i žalobu, na základě které Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 4. 2023, č. j. 51 A 61/2022-107, rozhodnutí krajského úřadu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Kasační stížnosti navrhovatelky Nejvyšší správní soud nevyhověl rozsudkem ze dne 22. 8. 2024, č. j. 6 As 82/2023-116. V návaznosti na zrušující rozsudek vydal stavební úřad dne 17. 5. 2023 výzvu k bezodkladnému zastavení prací. Do té doby (po dobu zhruba jednoho roku) navrhovatelka pokračovala v realizaci stavby v souladu s pravomocným společným povolením. Rozhodnutím ze dne 2. 4. 2024, které nabylo právní moci dne 4. 4. 2024, krajský úřad učinil pouze menší změny formálního charakteru a ve zbytku společné povolení opět potvrdil. Ode dne 4. 4. 2024 tedy navrhovatelka opět disponuje pravomocným rozhodnutím opravňujícím ji k realizaci stavby. I druhé rozhodnutí krajského úřadu však bylo napadeno žalobou, a to podanou osobou zúčastněnou na řízení. Věc je vedena u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 51 A 36/2024 a řízení nebylo dosud skončeno. Dne 16. 10. 2024 stavební úřad vydal pro stavbu kolaudační rozhodnutí.
8. Ke dni podání návrhu tedy na pozemku parc. č. XB stojí dokončená stavba, která disponuje pravomocným stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím.
9. Zastupitelstvo odpůrce jednalo při přijetí napadeného OOP podle navrhovatelky účelově. Výše zmíněný stavební záměr navrhovatelky byl projednáván na jednání zastupitelstva dne 21. 4. 2021 jako bod 10 programu jednání: *„Petice občanů proti výstavbě bytového domu – Živcova pila“*. V zápisu z jednání je uvedeno: *„Ing. H. doplňuje do diskuse a vyjadřuje se k návrhu odpovědi petentům, plné znění viz. příloha č. 4. V tomto stanovisku popisuje způsob schvalování změny č. 1 ÚP a navrhuje postup, který by město mělo učinit ve změně ÚP č. 2.“* Tento postup měl konkrétně spočívat v zadání změny územního plánu s prvky regulačního plánu, přičemž *„regulativa pro rozvojové plochy budou obsahovat vymezení prostorového uspořádání a využití ploch, např. určení počtu parkovacích míst v závislosti na počtu bytových jednotek a jejich velikosti, určení počtu parkovacích míst pro hendikepované osoby, šířka uličního prostoru, zastoupení zeleně, omezení počtu bytových jednotek pro jeden bytový dům“*.
10. V zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 21. 4. 2021 je pak uvedeno: *„V diskusi vystoupil místostarosta T. Král a konstatoval, že nebyl tehdejší pověřenou zastupitelkou pro ÚP vůbec upozorněn, že změna v doplnění bytových domů do Územního plánu může přinést takovéto komplikace a o stavbě bytového domu se dozvěděl až z nabídky prodeje bytů na internetu. Zároveň oznámil, že uspořádá seminář k zadání změny ÚP č. 2, na který budou pozváni zastupitelé a občané navrhuující změny, a kde by měli být stanoveny požadavky na aktualizaci územního plánu.“* Na tomto jednání zastupitelstvo dokonce hlasovalo o usnesení č. 11/3/2021, podle kterého zastupitelstvo nepodporuje realizaci stavebního záměru. Přestože toto usnesení nebylo přijato, je zřejmé, že v rámci zastupitelstva panoval od samotného počátku vůči realizaci stavebního záměru značný odpor. Dále zastupitelstvo hlasovalo o usnesení č. 13/3/2021, jímž se ukládá internímu auditorovi prověřit, zda smlouva o úhradě poplatku na infrastrukturu ze dne 23. 5. 2018, uzavřená mezi odpůrcem a původním vlastníkem pozemku parc. č. XB, byla uzavřena v souladu s platnými právními předpisy a zda je možné ji zpochybnit. Toto usnesení bylo přijato.

11. Zastupitelstvo tedy bylo od počátku proti realizaci stavebního záměru a hledalo cesty, jak jeho realizaci zabránit. Podle zápisu z jednání dne 28. 7. 2021 byl projednával bod 5 programu, který zněl: „*Návrh změny územního plánu číslo 3 regulativy výstavby*“. V zápisu je zachyceno, že je nutné změnu č. 3 přijmout ve zrychleném řízení. Na tomto jednání zastupitelstvo přijalo usnesení č. 6/5/2021, jímž schválilo návrh na pořízení změny č. 3 územního plánu s definováním regulativů výstavby ve městě.
12. Stavební záměr navrhovatelky pak byl projednáván opět na jednání zastupitelstva dne 9. 3. 2022, přičemž v zápisu z jednání je uvedeno, že „*[z]měna č. 3 Územního plánu Kostelce nad Černými lesy (dále jen ÚP) bude pořízena z vlastního podnětu města dle § 55a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Změna ÚP bude pořizována zkráceným způsobem. Důvodem pro návrh změny je nesoulad stavu s Politikou územního rozvoje České republiky po aktualizaci č. 4, a to s zejména s ohledem na specifickou oblast SOB 9, ve které se projevuje aktuální problém ohrožení území suchem. Budou prověřeny části ÚP, kde je možné podpořit územní podmínky pro řešení problému sucha zejména snížením maximální zastavěnosti na pozemku a zvýšením zastoupení zeleně na pozemcích.*“
13. Pouhou shodou okolností dne 1. 9. 2022 nabyla skutečně účinnosti aktualizace č. 4 Politiky územního rozvoje ČR (dále „PÚR“), která zavádí novou specifickou oblast SOB 9, jíž se týká aktuální problém spočívající v ohrožení suchem. Do této oblasti však spadá převážná většina území České republiky, nejedná se tedy o žádné specifikum pro Kostelec nad Černými lesy, jež by vyžadovalo okamžité přijetí změny územního plánu. Neexistoval tedy důvod k přijetí napadeného OOP ve zrychleném řízení, respektive účelem a pravým důvodem, proč bylo napadené OOP přijato ve zrychleném řízení, byla snaha zabránit realizaci stavebního záměru, jak zastupitelstvo původně deklarovalo, nikoliv potřeba upravit územní plán s ohledem na aktualizaci PÚR.
14. Byť zastupitelstvo prezentuje napadené OOP tak, že jej bylo nutné přijmout z objektivních důvodů, aktualizace PÚR byla ve skutečnosti pouze záminkou, přičemž pravým důvodem byla snaha zabránit realizaci stavebního záměru navrhovatelky.
15. Tento závěr podporuje i skutečnost, že problematice vodních toků/prevenici proti suchu se na řadě míst územní plán věnoval již před změnou provedenou napadeným OOP. Naopak většina změn přijatých v napadeném OOP nesouvisí s prevencí proti suchu (např. definice pojmů hrubá podlažní plocha či průměrná hladina upraveného terénu v půdorysu objektu, nebo doplnění, že v plochách smíšených obytných - městského jádra bude maximálně respektován a chráněn stávající charakter zástavby a veřejných prostranství, zejména historických dominant území), ale jejich pravým účelem je omezení výstavby (např. „*Minimální zastoupení zeleně: do plochy zeleně není možné započítávat zatravněovací dlažbu, vertikální zahrady, zelené střechy a okapové chodníčky.*“). Navrhovatelka nepochybuje o tom, že posledně uvedená pasáž byla zavedena v návaznosti na stavební a soudní řízení vedené v souvislosti s navrhovatelčím stavebním záměrem, v jejichž rámci bylo jedním ze zcela zásadních sporných bodů to, co se minimálním zastoupením zeleně rozumí a jak se vypočítá.
16. Krom toho PÚR s ohledem na svou povahu nestanoví žádné konkrétní parametry ani pokyny v oblasti prevence proti suchu ve vztahu k jednotlivým obcím nacházejícím se ve specifické oblasti SOB9. Je notorií, že v návaznosti na aktualizaci PÚR se nespustila lavina změn územních plánů v jednotlivých obcích. Odkaz odpůrce na aktualizaci PÚR je pouze účelový. Změny, které přineslo napadené OOP v oblasti prevence sucha, jsou pouze

kosmetické. Plochy smíšeně obytné (SO), u kterých došlo ke zvýšení podílu zastoupení zeleně, totiž představují zcela zanedbatelnou část z celkové rozlohy území obce.

17. Účelového jednání se podle navrhovatelky dopustila také rada odpůrce. Na jednání dne 3. 3. 2021 přijala usnesení: „*Rada města Kostelec nad Černými lesy nesouhlasí se záměrem společnosti Český bytový fond s.r.o. ve věci změny stavby před jejím dokončením ‚Lékařský dům‘ na dům bytový. Záměr klade požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování nových infrastrukturních zařízení v současné době realizovat. Město Kostelec nad Černými lesy má zato, že změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím. Proto bude trvat jako účastník správního řízení na dodržení ustanovení § 88 stavebního zákona.*“ Následně rada podala námítky v rámci řízení o společném povolení, v nichž vyjádřila se záměrem nesouhlas a požadovala zastavení řízení.
18. Přestože má odpůrce právo se účastnit stavebního řízení za podmínek stanovených zákonem a využívat svých procesních práv, je zřejmé, že zcela otevřeně a jednoznačně postupoval od samotného počátku proti realizaci stavebního záměru, a to všemi možnými prostředky. Když se mu nepodařilo dosáhnout svého v rámci stavebního řízení, přijal ryze účelově napadené OOP.
19. Celou situaci a pravý důvod přijetí napadeného OOP dokresluje článek Ing. P. V., toho času interního auditora města, v Černokosteleckém zpravodaji za období 5/2021, v němž uvedl: „*V každém případě současné vedení města, rovněž i drtivá většina zastupitelů města za oprávněnými zájmy svých spoluobčanů stojí, a ať rozhodne státní správa jakkoliv, město využije všech právně možných nástrojů k zabránění zamýšlené výstavby bytového domu.*“ V následujících číslech tohoto zpravodaje pak došlo k veřejné výměně názorů jednotlivých zastupitelů.
20. Zastupitelka E. Chmelíková ve zpravodaji za období 7-8/2021 uvedla: „*V rámci nápravy nedostatků platného územního plánu lze pořídit jeho další změnu zkráceným způsobem – s prvky regulačního plánu. A aby tak bylo možné učinit, je třeba regulativa sepsat a projednat. Proto jsem na jednání zastupitelstva dne 21. 4. 2021 podala návrh na konkrétní usnesení, které by mohlo pomoci odstranit problém s bezohlednými investory. Můj návrh na to, aby zastupitelstvo uložilo pověřenému zastupiteli pro územní plán připravit do 30. 6. 2021 (ve spolupráci s pořizovatelem a zpracovatelem územního plánu) regulativa, která by minimalizovala negativní dopady nových investičních záměrů výstavby bytových domů a ubytoven na život stávajících obyvatel, bohužel nebyl 8 zastupiteli podpořen. I toto moje tvrzení si můžete ověřit (viz zápis z jednání).*“ V tomtéž čísle zpravodaje uvedl zastupitel J. Liška: „*Bytový dům na Živcově pile, o jehož realizaci se bývalé vedení zapomnělo zmínit, se současné vedení rozhodlo všemi zákonnými prostředky jeho výstavbě zabránit. Byl jsem iniciátorem založení petičního výboru a petice je součástí nesouhlasu občanů s výstavbou.*“
21. Ve zpravodaji za období 10/2021 E. Chmelíková uvedla: „*Navrhovaná změna územního plánu v dubnu 2021 (mnou i paní Havelkovou) nebyla vedením města a jeho příznivci akceptována. Změna územního plánu ve zkráceném režimu trvá cca 6 měsíců, a pokud by do doby schválení nedošlo k vydání pravomocného povolení k výstavbě bytového domu, bylo by sice možné stavět, ale s omezením, které by z velké části řešilo námítky sousedů. Pro upřesnění dodávám, že v červenci na návrh starosty zastupitelé schválili zahájení změny – přípravu regulativů. O obsahu změny se zastupitelstvo odmítlo bavit, stanovit termín, do kdy bude materiál připraven k zahájení procesu, rovněž odmítlo, jinak řečeno, nečinnost trvá již druhý měsíc...*“ a „*Pokud dochází k úpravám územního plánu, měl by být každý ve střehu a hájit svoje*

*zájmy. Přesto jsem se za sebe a za všech 15 zastupitelů omluvila, že jsme nebyli dost ostražití a neurčili regulativy, které by sousedy chránily před agresivním investorem. Jak jsem již dříve napsala, urychleným schválením regulativů bylo možné problém alespoň minimalizovat.“*

22. *Ve zpravodaji za období 6/2022 se vyjádřil opět J. Liška: „Územní plán města, tolik diskutované téma zastánci nebo odpůrci. Územní plán by měl respektovat oprávněné zájmy všech obyvatel města a majitelů pozemků. Město nemá vybudovanou infrastrukturu, nemá dostatek pitné vody a kapacitu čističky odpadních vod. Lze opravdu za každou cenu rozšiřovat město a povolovat další stavby? Jaký to má smysl? Pro zajištění lékařské péče zastupitelé schválili výstavbu Lékařského domu na Živcově pile. Jaké bylo naše překvapení, když na zasedání rady se do stavil developer a sdělil nám, že má v úmyslu postavit bytový dům. Jak jsme později zjistili, byly do změny ÚP č. 1 vsunuty bytové domy, odpovědnost za město měla Ing. Havelková. Podotýkám, že nebyla tato změna v ÚP se zastupiteli osobně projednána a ani na změnu nebyli upozorněni. Současné vedení podniklo a podniká kroky, aby nedošlo ke stavbě, která nezapadá do prostředí Živcovy pily.“*
23. Navrhovatelka se plně ztotožňuje s poslední větou citovaného úryvku vyjádření J. Lišky. Zastupitelstvo skutečně podniklo veškeré kroky, a to i v rozporu se zákonem, aby k dostavění stavebního záměru nedošlo, a proto jako pojistku přijalo napadené OOP pro případ, že by druhé rozhodnutí krajského úřadu bylo zrušeno a bylo nutné znovu rozhodovat o souladu stavebního záměru s územním plánem. Napadené OOP bylo schváleno na jednání zastupitelstva dne 13. 9. 2023, a to s plným vědomím jednotlivých zastupitelů, že je v rozporu s faktickým stavem na pozemku navrhovatelky.
24. V rámci kapitoly odůvodnění napadeného OOP nazvané „Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“ není vůbec zmíněno, že by byla změna přijata v souvislosti s prevencí sucha, ale jsou zde pouze obecné pasáže o nutnosti chránit krajinu: „Z uvedených důvodů je nezbytně nutné chránit krajinu před narušením v podobě nevhodných staveb.“
25. Dále navrhovatelka namítá, že napadené OOP bylo přijato mimo věcnou příslušnost zastupitelstva odpůrce, neboť si fakticky aťrahovalo pravomoc stavebního úřadu. Jedině stavební úřad může rozhodovat o tom, zda je konkrétní stavební záměr na určitém pozemku přípustný. Tím že zastupitelstvo změnilo podmínky využití navrhovatelčina pozemku s vědomím faktického stavu na něm, fakticky předurčilo případný další výsledek stavebního řízení (za předpokladu, že krajský soud zruší druhé rozhodnutí žalovaného a vrátí mu věc k dalšímu řízení). Navrhovatelka je proto přesvědčena, že napadené OOP nenaplnuje materiální znaky opatření obecné povahy, ale ve skutečnosti se jedná o kvazi územní rozhodnutí. Z tohoto důvodu je napadené OOP podle navrhovatelky nicotné.
26. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že napadené OOP naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy, navrhovatelka namítá, že bylo přijato v rozporu se zákonem, zejm. došlo k porušení zákazu zneužití práva. K vymezení tohoto zákazu navrhovatelka odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a komentářovou literaturu.
27. Pro posouzení zneužití práva je třeba vzít v úvahu obsah a účel územního plánu, které upravuje § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“). *A contrario* účelem územního plánu není nahrazovat působnost stavebního úřadu a rozhodovat v konečném důsledku o přípustnosti či nepřípustnosti konkrétního stavebního záměru na konkrétním pozemku.

*Nota bene* za situace, kdy již na pozemku, na nějž napadené OOP dopadá, stojí v době přijetí napadeného OOP téměř dokončená stavba, jež je se změnou provedenou napadeným OOP v rozporu. Jak již přitom navrhovatelka uvedla výše, jediným a pravým účelem přijetí napadeného OOP byla snaha o komplikaci či v ideálním případě úplné zabránění realizace jejího stavebního záměru. Jednání odporující právu je třeba kvalifikovat jako zneužití práva.

28. Dále navrhovatelka namítá, že napadené OOP není řádně odůvodněno, čímž porušuje § 68 odst. 3 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 53 odst. 5 stavebního zákona. Odůvodnění napadeného OOP je zcela obecné, vágní a neurčité. Změna, kterou přineslo napadené OOP, přitom nespočívala pouze ve formálních či drobných změnách územního plánu, ale rovněž ve změnách výrazně omezujících výkon vlastnického práva vlastníků nemovitých věcí nacházejících se v obci, například na straně 18. srovnávacího textu územního plánu a napadeného OOP je doplněno, že „Územní plán je vyhotoven s prvky regulačního plánu“, již z této změny vyplývá, že napadené OOP zakotvuje podstatné a detailní změny v rámci území obce, jenž bývají standardně upraveny až na úrovni regulačního plánu. Dále napadeným OOP došlo k omezení výstavby bytových domů v rámci ploch smíšeně obytných – městského jádra (SM), neboť došlo ke snížení kapacity bytového domu na 4 bytové jednotky a byla zmenšena maximální povolená hrubá podlažní plocha. Dále v plochách SO, které se týkají i navrhovatelky, došlo k limitaci podmíněně přípustného funkčního využití, neboť byla zrušena možnost výstavby ubytovacího zařízení do kapacity jedné jednotky 100 lůžek. A dále došlo ke změně, která je předmětem tohoto návrhu, tedy omezení maximální zastavěnosti pozemku z 50 % na 40 % a stanovení minimálního zastoupení zeleně na pozemku z 40 % na 50 %. Naopak v lokalitě SP1 došlo ke zvýšení limitu pro maximální zastavěnost pozemku z 10 % na 35 %.
29. Z výše uvedených příkladů je patrné, že napadeným OOP došlo v celé řadě případů k znatelnému omezení vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků, v ojedinělých případech naopak k jeho rozšíření. Odpůrce měl tyto změny řádně odůvodnit, zejména pak uvést jakými úvahami byl veden, proč v daných případech dochází k omezení/rozšíření vlastnického práva a z jakého důvodu to vyžaduje veřejný zájem. Odpůrce naopak v kapitole „Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“ pouze uvedl: „Změna č. 3 prověřila regulativy pro jednotlivé funkční plochy a doplňující podmínky pro jednotlivé rozvojové lokality. Byly prověřeny a na základě praxe po schválení Územního plánu Kostelec nad Černými lesy (v souladu s Obsahem Změny č. 1 Územního plánu Kostelec nad Černými lesy) upraveny některé regulativy pro jednotlivé plochy, případně jednotlivé rozvojové lokality.“ Nakonec pak doplnil několik zcela abstraktních hesel o nutnosti chránit krajinu před narušením v podobě nevhodných staveb, aniž by však blíže rozvedl, jak danému cíli mají v konkrétní podobě změny obsažené v rámci napadeného OOP přispět.
30. Z napadeného OOP se adresát nedozví, proč praxe po schválení územního plánu vyžaduje právě navrhované změny, natož aby odpůrce konkrétně zdůvodnil, na základě jakého důvodu a jakých úvah uznal za nezbytné, aby u ploch smíšeně obytných došlo ke snížení maximální zastavěnosti pozemku a naopak ke zvýšení minimálního zastoupení zeleně právě o 10 %, a nikoliv například o 5 % či 20 %, anebo proč naopak u plochy SP1 došlo k zvýšení limitu zastavěnosti pozemku, přestože takováto změna je v rozporu s deklarovanou ochranou krajiny před narušením v podobě nevhodných staveb.
31. V důsledku absence řádného odůvodnění je napadené OOP nepřezkoumatelné.

32. V posledním okruhu navrhovatelka namítá neproporcionalitu přijaté regulace. Pokud by vycházela z deklarovaného cíle ochrany krajiny před narušením v podobě nevhodných staveb nebo nevhodných zásahů, lze s ohledem na kusé odůvodnění stěží posoudit kritéria vhodnosti a potřeby a dodržení zásady minimalizace a subsidiarity zásahů. Oproti deklarovanému veřejnému zájmu stojí soukromý zájem vlastníků, do jejichž vlastnického práva bylo zasaženo (mimo jiné i snížením hodnoty pozemku). Odpůrce si byl přitom dobře vědom stavby, která byla na navrhovatelčině pozemku schválena, a že navrhovatelka při její realizaci vycházela z dosavadního územního plánu, podle kterého byla stanovena maximální zastavěnost pozemku na 50 % a minimální zastoupení zeleně na pozemku na 40 %. V době podání návrhu k soudu byla stavba již dokončena, přičemž navrhovatelka investovala do její realizace značné finanční prostředky (částka přesahuje 150 000 000 Kč).
33. Aniž by navrhovatelka chtěla předvídat výsledek soudního řízení, má pochopitelně obavu, že rovněž druhé rozhodnutí krajského úřadu bude zrušeno, přičemž se však na případném nezákonném postupu krajského úřadu žádným způsobem nepodílela. Pokud by ke zrušení došlo, rozhodoval by krajský úřad následně již podle územního plánu ve znění napadeného OOP. Nelze proto dospět k závěru, že přijatá regulace omezuje navrhovatelku co nejméně. Odpůrce naopak postupoval v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů, neboť změnou ve stanovení míry zastavěnosti pozemku a minimálního zastoupení zeleně může navrhovatelce způsobit majetkovou škodu přesahující částku 150 000 000 Kč.
34. Krom toho, napadeným OOP nelze dosáhnout sledovaného účelu, resp. postup odpůrce lze označit za jeho libovůli. Pokud je cílem chránit krajinu mimo jiné před nevhodnými stavbami, je stěží představitelné, že stavbu splňující podmínky zastavitelnosti pozemku a zastoupení zeleně podle původního územního plánu, které se liší od napadeného OOP pouze o 10 %, lze označit za stavbu nevhodnou, zatímco za účinnosti původního územního plánu tato stavba nevhodná nebyla. Napadené OOP je tedy v rozporu s kritériem vhodnosti, neboť nemůže naplnit sledovaný cíl.
35. Navrhovatelka je tedy přesvědčena, že v tomto případě musí převážít zájmy vlastníků dotčených pozemků nad zájmem na ochranu krajiny, neboť pozitivní přínos pro ochranu krajiny ve srovnání s negativním zásahem do vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků, zejména navrhovatelky, je naprosto zanedbatelný. Napadené OOP proto minimálně co do rozsahu, v němž dopadá na navrhovatelčin pozemek, neobstojí v testu proporcionality.

## II. Vyjádření odpůrce

36. Odpůrce považuje návrh za nedůvodný. Předně zdůrazňuje, že rozhodovací praxe správních soudů klade značné nároky na navrhovatele, kteří by měli svá práva a oprávněné zájmy primárně hájit v rámci řízení a postupů podle stavebního zákona. Výslovně tento princip zakotvuje § 307 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“). Podle názoru odpůrce je toto pravidlo aplikovatelné i v rámci nynějšího soudního řízení, ale i před účinností nového stavebního zákona bylo obecně aplikováno judikaturou, přímá aplikovatelnost § 307 odst. 2 je tudíž spíše pouze otázkou akademického rázu. Navrhovatelka však byla v průběhu pořizování napadeného OOP zcela pasivní.
37. Dále odpůrce poukázal také na judikaturu, která v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy zdůrazňuje nutnost aplikovat zásady minimalizace zásahů do práva na místní samosprávu a zdrženlivosti.



38. Odpůrce akceptuje aktivní legitimaci navrhovatelky v důsledku vlastnického práva k pozemku parc. č. XB. Trvá však na tom, že k dotčení jejího vlastnického práva napadenou změnou došlo v souladu se zákonem. Ve vztahu k rozsahu návrhu odpůrce upozorňuje, že navrhovatelka žádá vyslovení nicotnosti celého napadeného OOP, resp. jeho zrušení v celém rozsahu, k takto rozsáhlému návrhu však není aktivně procesně legitimována. Soudní řízení neslouží k obhajobě práv jiných osob, navrhovatelce proto nepřísluší, aby podávala *actio popularis*. I v tomto kontextu je proto třeba mít na paměti princip minimalizace zásahu soudu do práva obce na místní samosprávu, které je zaručeno ústavním pořádkem.
39. Navrhovatelka popisuje v návrhu průběh a vývoj záměru pozemku parc. č. XB svou perspektivou. Odpůrce k tomu zdůrazňuje, že podle původního územního plánu byl v roce 2018 na pozemku parc. č. XB povolen stavební záměr stavby lékařského domu. Jednalo se o stavební záměr, který nebyl stavbou pro bydlení, proto byly jeho nároky na dopravní a veřejnou infrastrukturu odlišné od stavby pro bydlení. Při jeho posouzení odpůrce právě tyto skutečnosti reflektoval, a proto proti němu nebrojil. Následně se však navrhovatelka rozhodla změnou stavby před dokončením (tj. institutem, jenž je zpravidla využíván k tomu, že není měněna podstata stavebního záměru, ale pouze dílčí změny v průběhu realizace stavebního záměru) naprosto změnit povahu záměr, a to na bytový dům s 29 bytovými jednotkami. Tato skutečnost pak měla zásadní dopad na infrastrukturu odpůrce, jenž je v rámci svých povinností (mj. územní rozvoj a péče o své území) povinen tuto infrastrukturu rozvíjet a ochraňovat tak, aby reálně a kvalitně mohla sloužit celému městu, nikoliv pouze navrhovateli.
40. Právě na zvýšené nároky na infrastrukturu pak odpůrce poukazoval ve stavebním řízení. Měl totiž za to, že takovou změnu nelze bez vybudování nových infrastrukturních zařízení realizovat, neboť podklady předložené navrhovatelkou neprokazovaly opak. Stejně tak poukázal na to, že by stavební záměr (takto podstatná změna umístění záměru) měl být projednán v územním řízení, v jehož rámci by se stavební úřad detailně zabýval otázkami spojenými s jeho umístěním. Takto bylo odůvodněno i odvolání odpůrce a následná žaloba. Krajský soud dal přitom odpůrci za pravdu. Důvodnost námitek odpůrce pak potvrdil i Nejvyšší správní soud. Postup odpůrce vůči záměru proto nelze považovat za účelový nebo nepřátelský. Odpůrce pouze legálně hájil své zájmy na provozuschopnosti své veřejné infrastruktury, což je naprosto legitimní přístup samosprávy.
41. V postupu navazujícím na zrušující rozsudek pak byly doplněny podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž odpůrce již druhé rozhodnutí krajského úřadu žalobou ani podnětem k přezkumnému řízení nenapadl. Aktuálně tedy již z pohledu veřejného stavebního práva užívání stavebního záměru ze strany navrhovatelky nic nebrání. Napadeným OOP nejsou druhé rozhodnutí krajského úřadu ani kolaudační rozhodnutí dotčeny. Navrhovatelka pouze předjímá, že druhé rozhodnutí krajského úřadu bude k žalobě osoby zúčastněné na řízení zrušeno. Odpůrce si není vědom, z čeho toto navrhovatelka dovozuje. K tomuto sice teoreticky dojít může, ale odpůrce s touto variantou v současné době nekalkuluje a respektuje to, že stavební záměr byl pravomocně povolen a byl uveden pravomocným kolaudačním rozhodnutím do užívání.
42. Odpůrce nesouhlasí s tím, že by jeho zastupitelstvo jednalo účelově. Odpůrce odkazuje na plné znění zápisů z jednání zastupitelstva, z nichž plyne, že stavení záměr byl projednáván v důsledku petice podané ze strany občanů.

43. Je pravdou, že možnost realizace obdobného stavebního záměru ve funkčních plochách s rozdílným způsobem využití si odpůrce před stavebním záměrem ani nepřestavoval. Nebyl si totiž vědom, jakým maximalistickým způsobem je možné „vytěžít“ regulaci ze strany stavebníků. Toto vytěžování – bez snahy hledat rozumné řešení – pak podporuje mj. vznik sucha, problémy se vsakováním apod. Odpůrce poučen mj. i ze soudního řízení s navrhovatelkou se rozhodl i v návaznosti na aktualizaci PÚR a období such v České republice regulovat výstavbu na svém území tak, aby docházelo k reálnému zachování dostatečně kapacitních zelených ploch a charakteru krajiny (vč. městské krajiny) odpůrce. V rámci Středočeského kraje přitom současně nejen odpůrce, ale většina větších i menších územních samosprávných celků trpí blízkostí Prahy, která vede k tomu, že dochází k zastavování čím dál větších ploch a většímu vytěžování území, tudíž i odpůrce – po vzoru dalších takových územních samosprávných celků – přistoupil ke změnám svého platného územního plánu za účelem vyjasnění a dílčích modifikací platné regulace.
44. Nepřijetí usnesení č. 11/3/2021 pak jasně potvrzuje, že ze strany nejvyššího orgánu odpůrce (zastupitelstva) nebylo přijato usnesení, kterým by byla jednoznačně deklarována nepodpora stavebního záměru. Nicméně i pokud by takové usnesení bylo přijato, nemělo by to vliv na skutečnost, že stavební záměr mohl být povolen a realizován pouze v souladu se stavebním zákonem. První rozhodnutí krajského úřadu přitom tyto požadavky prokazatelně nesplňovalo, jak potvrdily soudy.
45. Usnesení č. 13/3/2021 směřující k prověření smlouvy s původním vlastníkem pak bylo naprosto logické, neboť zastupitelstvo pouze reagovalo na situaci, kdy byl řešen stavební záměr podstatně odlišný od společného povolení, tudíž považovalo za nezbytné prověřit i původní smlouvu uzavřenou v době diametrálně odlišného projektu.
46. Pokud by chtěl odpůrce stavební záměr „za každou cenu zastavit“, jak tvrdí navrhovatelka, nepochybně by přistoupil např. k vydání územního opatření o stavební uzávěře, případně by změnu územního plánu pořídil *ad hoc* (pouze ve vztahu k řešené ploše) či podstatně rychleji tak, aby vydání (druhého) rozhodnutí krajského úřadu co nejrychleji zabránil. Skutečnost, že tyto kroky nezvolil, svědčí o tom, že respektoval výkon státní správy v rámci smíšeného modelu územní veřejné správy a pouze uplatňoval prostředky ochrany svých práv a oprávněných zájmů v rámci těchto řízení s tím, že požadoval vyřešení otázek ve vztahu k zatěžované veřejné infrastruktuře, což je zcela legitimní a nelze z toho dovozovat to, co dovozuje navrhovatelka.
47. K námitce týkající se důvodu zrychleného řízení odpůrce konstatoval, že většina změn územně plánovací dokumentace obcí napříč Českou republikou po 1. 1. 2018, kdy možnost zkráceného postupu byla do stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb. doplněna, byla a je právě tímto postupem pořizována. Ostatně proces změny územních plánů podle nového stavebního zákona je možný dokonce již v zásadě jen tzv. zkráceným postupem. Z tohoto postupu tedy nelze dovozovat negativní či nelegitimní postup zastupitelstva.
48. Tvrzení o účelovosti jednání zastupitelstva je proto zcela nepodložené.
49. K aktualizaci č. 4 PÚR odpůrce upozornil, že byla schválena usnesením vlády ze dne 12. 7. 2021, č. 618, a se stala závaznou pro pořizování územně plánovacích dokumentací a rozhodování v území podle stavebního zákona dnem 1. 9. 2021, tedy dříve, než uvádí navrhovatelka ve svém návrhu. Pořizování aktualizace PÚR je přitom dlouhodobější komplexní proces. Aktualizaci č. 4 PÚR nelze brát jen jako jakousi „záminku“, ale jedná se

o právně závazný dokument, který byl, je a bude odpůrce povinen vždy respektovat v rámci své územně plánovací činnosti.

50. Podle odpůrce je logické, že dochází-li ke snížení koeficientu zastavitelnosti a zvýšení koeficientu zeleně s akcentem zeleně „na terénu“, dochází tím k podpoře vzniku většího množství zeleně, a jde tedy i o podporu řešení sucha a snahu o reakci na změny klimatu. Stěží proto může obstát tvrzení navrhovatelky, že tyto záležitosti spolu nijak nesouvisí. Skutečnost, že územní plán již ve znění změny č. 1 obsahuje „regulativy proti suchu“, jak tvrdí navrhovatelka, neznamená, že odpůrce nemůže reagovat na problém se suchem, jenž poslední dobou eskaluje.
51. Dále odpůrce zdůrazňuje, že sama navrhovatelka uvádí, že došlo k regulaci vůči řadě dalších ploch s rozdílným způsobem využití, regulace se tedy vskutku nedotýká pouze jí a jejího pozemku. I to samo o sobě vyvrací účelová tvrzení navrhovatelky o tom, že mělo zastupitelstvo jednat s cílem poškodit navrhovatelku, resp. znemožnit a zastavit její stavební záměr. Navrhovatelka dále uvádí, že „podezřívá“ odpůrce, že mj. v napadeném OOP při úpravě regulativů reagoval na výsledek soudního řízení, jehož byl účastníkem. Odpůrce samozřejmě reflektoval právní závěry krajského soudu, nicméně nejde o nic nestandardního. Průběžně sleduje výklad svého platného územního plánu a zjistí-li jeho problémy či nedostatky, snaží se v rámci tohoto průběžného sledování, které mu ostatně ukládá i sám stavební zákon (i nový stavební zákon), adekvátně reagovat. Na tomto není nic závadného. Naopak má odpůrce za to, že je povinen sám reagovat na praxi výkladu územního plánu na svém území, jinak by stěží plnil své povinnosti územního samosprávného celku ve vztahu ke svému území.
52. Dojem, jenž se snaží navrhovatelka vytvářet tím, že naznačuje, že aktualizace č. 4 PÚR neměla být jakkoliv relevantní pro přijetí napadeného OOP, neodpovídá skutečnosti. Jednání v souvislosti s aktualizací č. 4 PÚR nebylo „účelové“ ve smyslu, který se snaží navrhovatelka navodit.
53. Účelově nejednala ani rada odpůrce. Odpůrce v této souvislosti odkázal na výše uvedené vysvětlení vývoje stavebního záměru a reakce na něj. V usnesení rady ze dne 3. 3. 2021, č. 20/5/2021, z něhož navrhovatelka vytrhává z kontextu pouze nesouhlas se stavebním záměrem, jsou uvedeny důvody, které vedly odpůrce k činění aktivních kroků a které považuje odpůrce za nutné zdůraznit: *„Záměr klade požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování nových infrastrukturních zařízení v současné době realizovat. Město Kostelec nad Černými lesy má zato, že změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím. Proto bude trvat jako účastník správního řízení na dodržení ustanovení § 88 stavebního zákona.“* V tomto smyslu pak byla uplatněna i námitka města ze dne 25. 2. 2021.
54. Také citace z usnesení rady odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. 13/15/2021, není ze strany navrhovatelky úplná. I v tomto usnesení totiž bylo opětovně odkazováno na nedostatečnou veřejnou infrastrukturu. Odpůrce byl celou dobu svého postupu naprosto konzistentní a šlo mu pouze o zákonné posouzení věci tak, aby nebyla nezákonným rozhodnutím poškozena jeho veřejná infrastruktura. Tím byl motivován i návrh na zastavení řízení ve vyjádření ze dne 2. 8. 2021, neboť odpůrce měl za to, že není splněn požadavek § 94l odst. 2 stavebního zákona. Stejně tak poukazoval na to, že změnou stavby před dokončením nelze realizovat takto markantní změnu projektu oproti společnému povolení na stavební záměr.

55. Odpůrce tedy pouze hájil své zájmy jako územního samosprávného celku, jenž vykonává právo na místní samosprávu. Napadené OOP obsahuje řadu koncepčních a komplexních regulativů, které dopadají sice též na pozemek navrhovatelky, ale jde o obecné regulativy, které dopadají na území odpůrce. Nejedná se tedy o regulativy připravené či modifikované *ad hoc* ve vztahu k navrhovatelčině pozemku.
56. K citacím vyjádření některých zastupitelů v Černokosteleckém zpravodaji odpůrce zdůraznil, že se nejedná o právně významné skutečnosti. Podstatné jsou oficiální závěry orgánů obce. Zastupitelstvo přitom nikdy neschválilo usnesení, kterým by jednoznačně vyjádřilo, že by orgány odpůrce měly činit veškeré právně přípustné kroky proti stavebnímu záměru. Orgány obce vznášely námitky proti záměru pouze v souvislosti s nedostatečnou veřejnou infrastrukturou. Konspirační teorii, podle které má být napadené OOP jakousi „pojistkou“ pro případ, že by bylo druhé rozhodnutí krajského úřadu zrušeno, odpůrce důrazně odmítá. Z celého procesu pořizování napadeného OOP vyplývá, že jde o změnu, která řeší řadu aspektů a mění nemálo regulativů napříč územním plánem. O změně provedené napadeným OOP rozhodoval kolektivní orgán – zastupitelstvem odpůrce – který projevil právo na místní samosprávu. Navrhovatelce se toto rozhodnutí zastupitelstva sice nemusí líbit, ale jedná se v případě samosprávy z povahy věci o politické rozhodnutí.
57. K tvrzení o nerespektování faktického stavu odpůrce dodal, že pokud by obce musely v rámci územního plánování vždy bez dalšího respektovat veškerá zahájená řízení či projednávané záměry, znamenalo by to fakticky nemožnost územní plán či jeho změnu pořídit a vydat. V případě stavebního záměru je navíc v současné době vydáno též pravomocné kolaudační rozhodnutí.
58. Tvrzení, že odůvodnění napadeného OOP nezmiňuje problém se suchem, neodpovídá skutečnosti, srov. str. 15 textové části – odůvodnění, kde je v rámci vyhodnocení změny perspektivou PÚR a Zásad územního rozvoje Středočeského kraje sucho zmiňováno. Krom toho, odůvodnění je nutné číst komplexně, a to včetně rozhodnutí o námitkách a jeho odůvodnění, stejně tak vypořádání připomínek.
59. I značná diskuse, která v souvislosti s nastavením územního plánu odpůrce (mj. i díky stavebnímu záměru navrhovatelky) vyvstala, vedla k revizi některých regulativů tak, aby byly jasné a umožňovaly mj. boj proti suchu na území odpůrce. Každé rozhodnutí odpůrce (a jeho orgánů) má nějaký účel, avšak nelze jej zaměňovat s účelovostí, o které hovoří navrhovatelka.
60. Navrhovatelka neuplatnila v řízení o pořízení napadeného OOP žádnou námitku ani připomínku. Po celou dobu řízení, které bylo řádně zveřejňováno, zůstala navrhovatelka naprosto pasivní a neprojevila vůči změně žádný nesouhlas, přestože zjevně sleduje dění ve městě velmi bedlivě (např. čte Černokostelecký zpravodaj, sleduje zápisy ze zasedání zastupitelstva a rady odpůrce apod.). Tato pasivita jde pak k její tíži, nikoliv k tíži odpůrce.
61. Odpůrce nesouhlasí ani s námitkou nicotnosti, kterou má způsobovat tvrzený nedostatek pravomoci. O nicotnost se jedná zpravidla v případě, kdy správní orgán určitý „akt“ vydá, přestože vůbec nemá pravomoc k tomu, aby jej vydal. Podstatou opatření obecné povahy – územně plánovací dokumentace – je přitom ale to, že má abstraktně konkrétní povahu, tedy to, že pro konkrétně určený předmět vymezuje rozsah práv a povinností v konkrétní věci s obecně vymezeným okruhem adresátů. Napadené OOP upravuje regulativy ve vztahu k individuálně určeným nemovitým věcem (na území odpůrce se nachází určitelné a z povahy zemského povrchu omezené množství pozemků), avšak s obecně vymezeným okruhem

adresátů, což fakticky znamená, že není rozhodné, kdo je vlastníkem, stavebníkem, sousedem atd. určitého pozemku, tudíž ve vztahu ke konkrétnímu pozemku pro všechny (obecně omezený okruh adresátů) vyplývají konkrétní práva a povinnosti spočívající v regulaci tohoto pozemku. Skutečnost, že z územně plánovací dokumentace vyplývá pro konkrétní pozemek – v nynější věci pozemek parc. č. XB – určitá regulace, je povahou a podstatou územně plánovací dokumentace.

62. Také neplatí, že by územně plánovací dokumentace musela vždy respektovat pravomocná povolení v dané lokalitě, neboť ta lze realizovat bez ohledu na regulaci v územně plánovací dokumentaci. Jakmile je pravomocně určitý stavební záměr umístěn ve smyslu stavebního zákona, případně povolen ve smyslu nového stavebního zákona, pak je možné jej realizovat bez ohledu na změnu územně plánovací dokumentace. Napadené OOP se tedy nedotýká pravomocně povolených stavebních záměrů ani záměrů pravomocně zkolaudovaných, neboť ty lze realizovat, kolaudovat a užívat podle pravomocných aktů stavebního úřadu.
63. Odpůrce nesouhlasí ani s tvrzením, že se dopustil zneužití práva. V této souvislosti opětovně poukazuje na procesní pasivitu navrhovatelky v průběhu pořizování napadeného OOP. Navrhovatelka se nijak nesnažila upozornit odpůrce na to, že s přijímanou regulací nesouhlasí apod., přičemž svou pasivitu nijak nevysvětluje. Řada osob přitom námítky a připomínky vůči návrhu napadeného OOP podala.
64. Podstatou územního plánování je mj. sledování vývoje v území, uplatňování územně plánovací dokumentace a její vyhodnocování. V rámci územního plánování pak dochází k vývoji, upřesňování a změně regulativů, přičemž v případě navrhovatelky nedošlo k nijak „drastické“ změně, neboť v ploše s rozdílným způsobem využití, v níž má navrhovatelka svůj pozemek, došlo pouze ke koncepční úpravě regulativů, a to mj. v návaznosti na Aktualizaci č. 4 PÚR a na poznatky, které získal odpůrce v rámci sledování vývoje své územně plánovací dokumentace. V důsledku změn územně plánovací dokumentace reálně dochází k tomu, že některé stavební záměry se mohou stát v průběhu dlouhodobého řízení nepřipustnými perspektivou územně plánovací dokumentace, jiné se zase mohou stát přípustnými. Výklad navrhovatelky by vedl k vyprázdňení práva na samosprávu. Územní plánování je dynamický a neustále se vyvíjející proces. Naopak, pokud by odpůrce nerefletoval potřeby v území, bylo by to rozporné s cíli a úkoly územního plánování.
65. Napadené OOP není namířeno pouze vůči navrhovateli, ale obsahuje řadu různých regulativů různých ploch s rozdílným způsobem využití. Tvrzení, že bylo přijato (pouze) k zabránění stavebnímu záměru navrhovatelky, neodpovídá obsahu napadeného OOP. Příkladmo lze zmínit, že napadeným OOP: (1) dochází k úpravě definic používaných pojmů, přičemž tyto definice jsou z povahy věci aplikovatelné napříč územním plánem; (2) maximální kapacita (resp. počet bytů ve stavbách pro bydlení) je upravena v různých plochách s rozdílným způsobem využití, nejen tedy v případě ploch smíšených obytných (SO), kam patří pozemek navrhovatelky, ale též např. ve funkční ploše obytné – městské jádro (SM) nebo plochách smíšených SO3; (3) jsou v dalších plochách s rozdílným způsobem využití doplňovány či modifikovány regulativy s ohledem na dosavadní vývoj územního plánu odpůrce, přičemž plocha navrhovatelky je dotčena ve srovnání s dalšími spíše méně než více.
66. Odpůrce v podrobnostech odkázal na celý obsah napadeného OOP a dodal, že ostatně v případě plochy navrhovatelky (na rozdíl od jiných ploch) nepřistoupil ke stanovení maximálního počtu bytů v jednotlivých stavbách pro bydlení apod. Změna provedená

napadeným OOP je koncepční a věcná ve vztahu k řadě ploch s rozdílným způsobem využití.

67. Nedůvodná je též námitka nedostatečného odůvodnění. Míra detailu odůvodnění odpovídá procesní aktivitě, resp. naprosté pasivitě navrhovatelky. Nepodání námitek v příslušné procesní fázi vede k tomu, že jsou takové námitky v rámci soudního přezkumu nepřipustné. V daném případě byly změny regulativů součástí návrhu napadeného OOP od prvopočátku, přičemž navrhovatelka mohla vůči nim vznést konkrétní a odůvodněné námitky. Neučinila-li tak, nemůže být po odpůrci požadováno, že měl předpokládat podání návrhu na zrušení napadeného OOP a automaticky detailně vše odůvodnit. V této souvislosti odpůrce odkázal na rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, který přehledně shrnuje judikaturu k problematice posuzování proporcionality opatření obecné povahy.
68. Dále odpůrce zdůraznil, že důvody regulace je nutné hledat nejen v části „*Komplexní odůvodnění přijatého řešení*“, ale též v souladu s judikaturou správních soudů v rámci celého spisu a postupu odpůrce a též v rámci rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek, třebaže se netýkají přímo pozemku navrhovatelky. V souladu se zmíněnou judikaturou přitom platí, že má-li osoba s dotčeným věcným právem zájem na tom, aby jí bylo poskytnuto detailnější odůvodnění, včetně vypořádání jejích námitek, pak je nutné, aby takové námitky a připomínky reálně uplatnila. Nejsou-li námitky a připomínky uplatněny, postačuje obecnější odůvodnění, neboť vydavatel opatření obecné povahy (zde odpůrce) nemůže předjímat, jaké námitky a zda vůbec námitky budou vzneseny.
69. Regulativ, který navrhovatelka napadá, je obecným regulativem prostorového uspořádání pro plochu s rozdílným způsobem využití plochy smíšené obytné (SO), nejde tedy pouze o její pozemek, jak se snaží naznačovat. V dokumentu nazvaném „*Obsah Změny č. 3 ÚP*“, na základě kterého došlo k pořízení a vydání napadeného OOP, je jednoznačně uvedeno, že (výběrově, odůvodnění je rozsáhlejší): (1) město je nuceno reagovat na Aktualizaci č. 4 PÚR (zejména ohrožení suchem); (2) město se potýká s nedostatečnou kapacitou technické i dopravní infrastruktury s tím, že zvyšující se nároky na bydlení v metropolitní oblasti kolem Prahy způsobují zvyšující se nároky na nadměrné zahušťování města; město nemá v současné době dostatečnou kapacitu ČOV; (3) cílem změny územního plánu bylo mj. rozšíření nebo upravení základních podmínek pro stanovení předpokladů pro utváření fungujícího osídlení s kvalitním prostorovým řešením, dodatečnou dopravní a technickou infrastrukturou; (4) doplňuje nároky na podporu hospodaření s vodami v urbanizovaném i neurbanizovaném území; (5) prvky regulačního plánu mohou doplnit ochranu vzhledu města a jeho historických dominant zámku, kostela nebo pivovaru; (6) podmínky pro rozvoj občanského vybavení zejména sportu a rekreace budou více rozvíjeny s ohledem na vývoj obce; budou rozšířeny předpoklady pro umístění školských zařízení nebo sportovních hal; (7) budou prověřeny části ÚP, kde je možné podpořit územní podmínky pro snížení problému sucha zejména řešením snížením maximální zastavitelnosti na pozemku a zvýšením zastoupení zeleně na pozemcích; (8) z ploch SO budou vypuštěny ubytovací zařízení (do kapacity jedné jednotky 100 lůžek); (9) s ohledem na nedostatečnou technickou i dopravní infrastrukturu budou prověřeny možnosti omezení maximálního počtu bytových jednotek v bytových domech zejména v plochách městského jádra SM a SO; (10) v plochách přípustných pro bytové domy bude nastavena vhodnější regulace s ohledem na územní podmínky pro hospodaření se srážkovými vodami v urbanizovaném prostředí; (11) prověřena bude maximální zastavěnost, minimální procento zeleně případně změna výškové regulace objektů; (12) zároveň bude prověřena možnost nastavení podmínek pro požadavky zajištění

parkovacích míst pro bytové domy na vlastním pozemku v závislosti na počtu bytových a nebytových jednotek v objektu bytových domů; možnosti zajištění odstavných míst je možné podmínit i v lokalitě bytových domů; (13) v plochách SM bude prověřena možnost snížení obchodních ploch z 1000 m<sup>2</sup> na 500 m<sup>2</sup>; a (14) v lokalitě SP1 bude prověřena možnost zvýšení podmínek zastavěnosti nadzemními objekty.

70. Ze shora uvedeného je patrné, že obecnější odůvodnění lze shledávat již na začátku řízení o pořízení napadeného OOP, kdy je patrna vůle a důvody pro předmětnou regulaci, mj. i pro regulaci, kterou aktuálně poprvé za celý proces pořízení napadeného OOP navrhovatelka zpochybňuje. Výše shrnuté cíle pak byly promítnuty do napadeného OOP, což potvrzuje i odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu mj. i k regulaci počtu bytů v jednotlivých stavebních částech pro bydlení. Ve vztahu k rozdílu v případě plochy SP1 je pak třeba zdůraznit, že se jedná svojí povahou o zcela odlišnou plochu s rozdílným způsobem využití oproti ploše navrhovatelky SO, u které se jedná mj. o reakci na sucho a na nedostatečnou dopravní a veřejnou infrastrukturu.
71. Pokud by navrhovatelka vznesla námitku, odpůrce by detailněji vysvětlil, že při úvahách, jakým způsobem regulovat plochu SO1, dospěl k závěru, že je nutné změnit poměr mezi zastavitelnou plochou a plochou zeleně, neboť stavební záměr mj. prokázal, že dosavadní regulativy nejsou dostatečné. Současně se odpůrce snažil – jako v případě všech dalších ploch – hledat řešení, které bude proporcionální k dosažení zamýšleného cíle. Odpůrce připouští, že odůvodnění je spíše stručnějšího charakteru, ale ještě jednou zdůrazňuje, že rozsah odůvodnění je dán naprostou pasivitou navrhovatelky.
72. Část návrhu týkající se tvrzené neproporcionality je podle odpůrce irelevantní, protože není možné, aby si navrhovatelka „schovala“ svoji argumentaci tak, že úmyslně a vědomě neuplatní námitky či připomínky, přestože jí v tom nic objektivně nebránilo, a následně vytkne napadenému opatření obecné povahy to, že se proporcionality zásahu detailně nezabývá. Pasivita navrhovatelky nebyla dána žádnými objektivními či subjektivními okolnostmi, přičemž je navrhovatelka ani netvrdí. Není přípustné, aby se z nedbalosti (pasivity) v procesu pořízení napadeného OOP stala v řízení před soudem „výhoda“ spočívající v tom, že se navrhovatelka úspěšně dovolá toho, že odůvodnění není dostatečně detailní, natožpak, že jde o neproporcionální regulaci.

### III. Další podání účastníků

73. Navrhovatelka v replice nesouhlasí s tím, že by nepodání námitek v průběhu pořizování napadeného OOP mělo vést k nepřípustnosti návrhu. Takový závěr nemá oporu v zákoně ani v judikatuře. Navrhovatelka nepopírá, že judikatura skutečně za určitých okolností přisuzuje pasivitě navrhovatele nepříznivé následky, nicméně toto nelze tvrdit paušálně, ale vždy je naopak třeba pasivitu navrhovatele a její důvody posuzovat individuálně a přihlédnout i k případné namítané protizákonnosti opatření obecné povahy. Navrhovatelka je přesvědčena, že její pasivita nemůže zhojit či přebít namítané vady napadeného OOP, které jsou zásadního charakteru. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na rozsudek NSS č. j. 6 As 270/2019-38, na který odkázal i odpůrce, a dodává, že namítá takové vady, jejichž přezkum zmíněný rozsudek připouští. Namítá totiž zejména nedostatek pravomoci zastupitelstva k přijetí napadeného OOP, dále pak zneužití práva a absenci řádného odůvodnění, jakožto porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy.

74. Krom toho, má navrhovatelka za to, že ani její případné námitky by na procesu přijímání napadeného OOP nic nezměnily, což je patrné z formálního způsobu vypořádání se s námitkami a připomínkami, které podaly jiné oprávněné osoby. Bezpodmínečné lpění na podání námitek by proto v tomto konkrétním případě mělo spíše funkci formální překážky než racionálního požadavku.
75. Navrhovatelka si neuměla ani představit to, že by odpůrce, jenž nejprve v rámci přijetí změny č. 1 územního plánu v roce 2020 výstavbu stavebního záměru umožnil, jen o tři roky později přijal další změnu, kterou změnil koeficient maximální zastavěnosti a minimálního zastoupení zeleně na navrhovatelčině pozemku, na kterém v tu dobu již probíhala realizace stavebního záměru na základě pravomocného právního titulu, čehož si byl odpůrce velice dobře vědom, stejně jako si byl dobře vědom, že s nově přijatými koeficienty není stavební záměr v souladu. To vše navíc za situace, kdy v době přijetí napadeného OOP byla stavba ve značném stádiu rozestavěnosti. Navrhovatelka si přitom počínala plně v souladu se zákonem a výstavbu stavby prováděla pouze v době platnosti právních titulů k výstavbě. Trvá proto na tom, že napadené OOP bylo odpůrcem přijato s cílem vytvořit účelovou a nezákonnou pojistku pro případ, že bude druhé rozhodnutí krajského úřadu zrušeno. Nynější řízení přitom není pouze řízením o zrušení napadeného OOP, ale ve svém důsledku se jedná o rozhodnutí mající přímý dopad na (ne)zákonnost druhého rozhodnutí krajského úřadu, a v konečném důsledku tedy i na to, zda bude navrhovatelka povinna v nejčernějším scénáři stavbu odstranit. V takovém případě by jí nezbývalo nic jiného než užití všech právních prostředků k domáhání se nároku na náhradu újmy po odpůrci, a to ve výši přesahující částku 200 000 000 Kč.
76. Navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by měl být ve věci aplikován § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, neboť napadené OOP bylo přijato před nabytím jeho účinnosti. Z procesní opatrnosti však dodává, že i pokud by aplikován být měl, mělo by tak být činěno ústavně konformním způsobem, zejména s přihlédnutím k právu na spravedlivý proces. Aplikace zmíněného ustanovení nemůže znamenat, že pasivita navrhovatele může zhojit veškeré vady napadeného OOP. I odpůrce připouští, že k nicotnosti soudy přihlíží *ex officio*.
77. Dále navrhovatelka nesouhlasí s tím, že nemá aktivní legitimaci k napadení celého OOP. Jeho vady jsou natolik zásadního charakteru, že je namístě napadnout OOP v celém jeho rozsahu. Pokud by dal soud navrhovatelce zapravdu, stěžil by mohl prohlásit nicotnost pouze části napadeného OOP. Obdobný závěr pak platí u nezákonnosti, obzvlášť pokud by soud dospěl k závěru, že přijetí napadeného OOP bylo projevem libovůle odpůrce, a tedy i zneužitím práva z jeho strany, případně že v něm absentuje řádné odůvodnění. Návrh byl učiněn rovněž s ohledem na procesní opatrnost, přičemž je v diskreci soudu rozhodnout o zrušení pouze části opatření obecné povahy.
78. Odpůrce se podle navrhovatelky ve svém vyjádření netají tím, že napadené OOP bylo přijato právě v návaznosti na realizaci stavebního záměru. Snaží se však navodit dojem, že šlo o obecnou regulaci týkající se celé plochy SO1. Plocha SO1 však představuje z celkové rozlohy odpůrce zcela zanedbatelnou část, jež tvoří jen několik málo pozemků. Pozemek navrhovatelky je přitom v ploše SO1 (společně s pozemkem parc. č. XC) jedním z největších. Tvzení odpůrce o obecnosti regulace tak považuje navrhovatelka za čistý alibismus. Ze všech skutkových okolností přitom vyplývá (viz zejména jednotlivá vyjádření členů zastupitelstva v Černokosteleckém zpravodaji), že odpůrce účelově přijal napadené OOP v návaznosti na výstavbu navrhovatelčina stavebního záměru, a to za účelem realizaci stavby zastavit, či alespoň významně zkomplikovat.



79. Tento závěr podporuje i odpověď odpůrce ze dne 26. 11. 2024 na navrhovatelčinu žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Vyplývá z ní, že v době zhruba 11 let před přijetím napadeného OOP (tedy v rozmezí od 1. 1. 2013 do 24. 11. 2023) byly v ploše vymezené v územním plánu jako SO povoleny, avšak nedokončeny (tedy nezkolaudovány) pouze 3 stavby. Žádná z nich přitom nepřesahovala maximální zastavěnost stavebního pozemku nadzemními objekty 40 %. Stavební záměr navrhovatelky je tedy skutečně jediným dílem, jehož se změna v koeficientech zastavěnosti a minimálního zastoupení zeleně dotkla.
80. Dále navrhovatelka poukazuje na to, že osobu zúčastněnou na řízení, která podala žalobu proti druhému rozhodnutí krajského úřadu, zastupuje zástupce ze společnosti KVB advokátní kancelář s. r. o., z níž pochází i zástupce odpůrce. Navrhovatelka rovněž musí s péčí řádného hospodáře počítat s variantou, že druhé rozhodnutí krajského úřadu bude zrušeno. Byť odpůrce tvrdí ve svém vyjádření opak, je navrhovatelka ze všech skutkových okolností přesvědčena, že právě s tímto či obdobným scénářem odpůrce počítal a od počátku jednal s osobou zúčastněnou na řízení ve shodě.
81. Dále navrhovatelka upozornila, že dne 11. 11. 2024 se uskutečnila schůzka v obci Vyžlovka, které se účastnili MVDR. J. Č. a Ing. P. V., jakožto zástupci odpůrce, a Mgr. J. K. a Ing. L. N., jakožto jednatele navrhovatelky. Na této schůzce pak J. Č. bez okolků potvrdil, že napadené OOP bylo přijato za účelem komplikace či v ideálním případě znemožnění realizace stavebního záměru. Argumentaci nepřijetím stavební uzávěry nepovažuje navrhovatelka za přesvědčivou, protože takový krok by byl snáze napadnutelný.
82. Navrhovatelka připouští chybu ohledně tvrzení o účinnosti Aktualizace č. 4 PÚR, argumentaci odpůrce však nepovažuje za přesvědčivou. Je naopak zřejmé, že problematika sucha je napadeným OOP řešena zcela marginálně. Zásah odpůrce přitom znamená, že za cenu vzniku několika metrů čtverečních zeleně, jež ve vztahu k rozloze odpůrce bude mít naprosto nulový dopad na prevenci proti suchu, hrozí vznik škody na straně navrhovatelky přesahující částku 200 000 000 Kč. Z toho je na první pohled patrné, že se jedná o naprostou libovůli odpůrce. Případnou libovůli se přitom soud musí zabývat vždy.
83. Navíc podle názoru navrhovatelky si odpůrce protiřečí, pokud na jednu stranu tvrdí, že v současné době nic nebrání užívání stavby a že v tuto chvíli nekalkuluje s možností, že by druhé rozhodnutí krajského úřadu bylo zrušeno, a respektuje to, že stavba byla zkolaudována, ale zároveň uvádí, že změna v koeficientu zastavitelnosti a minimálního zastoupení zeleně přinese na území odpůrce více zeleně. Plocha SO1 tvoří zcela zanedbatelnou část z území odpůrce, přijatá změna koeficientů na ploše SO1 se tedy ve faktické rovině mohla projevit pouze a výlučně na navrhovatelčině pozemku. Jinými slovy, odpůrce nemůže na jednu stranu tvrdit, že plně respektuje stavební záměr a že napadené OOP nebylo přijato účelově kvůli němu, ale na druhou stranu tvrdit, že napadené OOP bylo přijato za účelem vytvoření více zeleně, mimo jiné právě na pozemku navrhovatelky, kde byl již v době přijetí napadeného OOP stavební záměr realizován, přičemž odpůrce si byl velice dobře vědom, že navrhovatelka vycházela z koeficientů zastavitelnosti a zeleně ve výši před schválením napadeného OOP.
84. Naopak schválit změnu v koeficientu zastavěnosti na území, jež je z drtivé většiny již zastavěné a neprobíhá na něm žádná jiná stavební činnost, mimo právě probíhající realizaci stavby navrhovatelky, dává smysl jenom tehdy, pokud byl úmysl odpůrce překazit realizaci stavebního záměru, a to za předpokladu, že by byl původní právní titul k realizaci stavby

úspěšně napadnut a o novém právním titulu by bylo rozhodnuto již za účinnosti napadeného OOP. Přesně tuto argumentaci, tedy že druhé rozhodnutí krajského úřadu je v rozporu s napadeným OOP, užívá osoba zúčastněná na v řízení o zrušení druhého rozhodnutí krajského úřadu.

85. Navrhovatelka setrvala také na námitce, že účelové bylo i jednání rady a zastupitelstva, což dokreslují citace uvedené v návrhu. Nesouhlasí přitom s tím, že by byly podstatné pouze oficiální závěry. Vůle zastupitelstva je utvářena vůlí jeho jednotlivých členů. Vyjádření v Černokosteleckém zpravodaji proto nejsou irelevantní. Navrhovatelka souhlasí s tím, že se jedná o rozhodnutí politické, ale to nemůže ospravedlnit protizákonný postup zastupitelstva.
86. Dále navrhovatelka setrvala i na námitce nedostatku pravomoci, neboť je přesvědčena, že skutečnou vůlí zastupitelstva nebylo nastavit podmínky využití pozemků na území obce do budoucna, ale fakticky zpětně rozhodnout o nepřípustnosti stavby na jejím pozemku, jedná se proto o negativní kvazi územní rozhodnutí o umístění stavby.
87. Skutečnost, že napadené OOP je zaměřeno přímo proti pozemku navrhovatelky potvrzuje také argumentace odpůrce, že jeho cílem byl mimo jiné výklad pojmu minimální zastoupení zeleně. Otázka, co do zeleně je nutné započítat, a co naopak nikoliv, hrála totiž klíčovou roli již v řízení o zrušení prvního rozhodnutí krajského úřadu, stejně jako ji hraje i v aktuálním řízení o zrušení druhého rozhodnutí krajského úřadu. Změna tedy byla zjevně přijata v reakci na navrhovatelčin stavební záměr.
88. Navrhovatelka dále trvá na tom, že napadené OOP není dostatečně odůvodněno, a k požadavkům na odůvodnění v případě absence námitek v průběhu pořizování OOP odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 5/2013-122. Z tohoto rozsudku podle ní vyplývá, že územní plán je určitým příslibem veřejnosti každému subjektu působícímu na území města. Činit změny v územním plánu nelze bez ohledu na minulé přísliby a očekávání. Pokud ke změně územního plánu dojde, obzvláště v takové míře, že již dotčený subjekt nemůže na předmětném území realizovat své záměry, které však do té doby byly v souladu s veřejným zájmem a zejména příslibem daným v předchozím znění územního plánu, musí být taková změna řádně odůvodněna. Odůvodnění přitom musí být vyjádřené naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva či o svévoli. Nakonec není klíčové, zda dotčený subjekt podal či nepodal námitky, změna musí být odůvodněna vždy. Rozdíl pouze spočívá v tom, že pokud námitky dotčený subjekt nepodal, musí se spokojit s odůvodněním týkajícím se pouze k ploše, v níž se jeho nemovitost nachází. Napadené OOP tyto požadavky nesplňuje, a to nikoliv pouze ve vztahu k pozemku navrhovatelky, resp. ve vztahu ploše SO1, ale ve vztahu k přijaté regulaci jako celku.
89. Dále navrhovatelka namítla, že zkrácený postup pořízení napadeného OOP podle § 55a a násl. stavebního zákona byl užit protiprávně a účelově proti ní tak, aby napadené OOP bylo přijato co nejdříve, a tedy co nejvíce zkomplikovalo, případně úplně znemožnilo realizaci jejího stavebního záměru. Navrhovatelce není známo, zda je tento postup využíván většinou obcí. Odpůrce k tomuto tvrzení neposkytl žádný důkaz.
90. Nadto, krom účelovosti byl tento postup nezákonný, protože nebyly splněny podmínky § 55a a násl. stavebního zákona. Zastupitelstvo totiž v rámci usnesení o pořízení napadeného OOP výslovně neuvedlo, že by změna měla být přijata zkráceným postupem právě podle citovaného ustanovení. O pořízení napadeného OOP zastupitelstvo rozhodlo na jednání dne

28. 7. 2021, přičemž v zápisu z tohoto jednání je sice zachyceno: „*V návaznosti na probíhající změnu územního plánu č. 2 KNCL se jeví nutnost projednat ve zrychleném řízení změnu č. 3 ÚP města KNCL, který by stanovila regulativy výstavby města Kostelce n. Č. l.*“, ale zastupitelstvo následně přijalo usnesení č. 6/5/2021 následujícího znění: „*Zastupitelstvo města Kostelec nad Černými lesy schvaluje návrh na pořízení změny č. 3 územního plánu Kostelec nad Černými lesy s definováním regulativ výstavby ve městě a ukládá Tomáši Královi, pověřenému zastupiteli, projednat tuto změnu s příslušným projektantem a pořizovatelem změny ÚP č. 3.*“ V rámci samotného rozhodnutí o pořízení napadeného OOP tedy není výslovně uvedeno, že při přijímání změny bude použit zkrácený postup podle § 55a a násl. stavebního zákona. Byl-li tedy zkrácený postup užit, bylo tak učiněno v rozporu se zákonem.

91. V doplnění repliky navrhovatelka zopakovala argumentaci týkající se nedostatku pravomoci zastupitelstva k vydání kvazi územního rozhodnutí a doplnila, že tuto námitku podporuje skutečnost, že v regulativech pro plochy SO byla změněna terminologie tak, že namísto *pozemek*, se nově používá *stavební pozemek*, což je termín, který náleží do územního rozhodnutí a stavebního povolení, příp. regulačního plánu. Na tom přitom nic nemění skutečnost, že napadeným OOP bylo do územního plánu doplněno: „*Územní plán je vyhotoven s prvky regulačního plánu*“, neboť i v rámci regulačního plánu by bylo nutné specifikovat, jaké pozemky se považují za stavební. Navrhovatelka proto trvá na tom, že napadené OOP je nicotné, či dokonce by na něj bylo možné hledět ve vztahu k jejímu pozemku jako na stavební uzávěru.
92. Odpůrce v duplice trvá na tom, že neučinil nic s cílem navrhovatelku poškodit. Tvrzení o jeho „*spiknutí*“ s osobou zúčastněnou na řízení jsou nepravdivá. Spor mezi osobou zúčastněnou na řízení a navrhovatelkou je sporem mezi nimi, který si taktéž musí vyřešit právě a pouze spolu, ať již soudní či mimosoudní cestou.
93. Dále odpůrce opakovaně zdůraznil, že procesní pasivita navrhovatelky má důsledky mimo jiné i pro detailnost odůvodnění napadeného OOP. V opačném případě by byly jednotlivé kroky (zejm. veřejné projednání) zcela zbytečné. Absolutní pasivitu nelze zhojit až v rámci soudního řízení. Tvrzení, podle kterého by podání námitek nic nezměnilo, je nepodložené a ryze účelové. Navrhovatelka přitom neuvedla, proč byla vlastně pasivní.
94. K tvrzení o vymáhání újmy po odpůrci odpůrce konstatoval, že to byla navrhovatelka, kdo se rozhodl i při odporu osoby zúčastněné na řízení, tedy bezprostředního souseda, začít s výstavbou projektu, u něhož si musela být vědoma, že je nezákonný a věc je napadena u krajského soudu. Odpůrci je přitom známo, že racionální stavebníci většinou v době, kdy je rozhodnutí napadeno u správního soudu, vyčkávají na výsledek soudního řízení tak, aby nezahájily výstavbu záměru, jehož povolení může být soudně zrušeno (ostatně tak k tomu přistupují zpravidla i financující banky).
95. K možnosti aplikace § 307 odst. 2 nového stavebního zákona odpůrce odkázal na judikaturu ve vztahu ke lhůtě pro podání správní žaloby podle § 306 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26). Krom toho, navrhovatelka byla naprosto pasivní, a proto na ni negativně dopadá i dosavadní judikatura správních soudů.
96. Navrhovatelka v replice podle odpůrce opětovně fabuluje a dotváří si svůj „*příběh*“ z toho, co odpůrce uvedl. Odpůrce zcela otevřeně přiznal, že předtím, než navrhovatelka přišla s naprosto maximalistickým projektem bytového domu v místě, kde měl být umístěn lékařský dům, nedokázal si představit, jak šíleně mohou neohleduplní developéři přetěžovat jeho území, a to zejména perspektivou jeho veřejné infrastruktury. Navrhovatelka již

schválně nepřipomíná, že původní projekt byl projektem lékařského domu, u něhož bylo počítáno se zatížením 16 ekvivalentních osob (EO) ve vztahu k potřebám vody, zatímco nynější stavební záměr má mnohonásobně větší požadavky, téměř 100 EO.

97. V souladu se svým právem na místní samosprávu se pak odpůrce rozhodl regulovat své území tak, aby nedocházelo k realizaci podobně excesivních záměrů v budoucnu, a je logické, že regulaci, která se navrhovatelce nelíbí, zavedl pouze v lokalitách, kde lze o obdobných stavbách uvažovat. To, že navrhovatelka nehodlala hledět na zájmy odpůrce jakýmkoliv způsobem a přišla pouze vytěžit území odpůrce, následně rozprodat svůj projekt a bez ohledu na to, že je dosud problémem s tlakem vody na území odpůrce, realizovat maximum, není chybou odpůrce. Veškeré předchozí výhrady odpůrce se přitom vázaly právě k problematice nedostatečné infrastruktury a nedostatečného posouzení stavebního záměru (tj. změny lékařského domu na masivní a maximalistický bytový dům).
98. Odpovědi odpůrce na žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím svědčí spíše o tom, že většina stavebníků na území odpůrce respektovala charakter území odpůrce a neměla obdobný záměr jako má navrhovatelka. Napadené OOP dopadá koncepčně a komplexně na řadu dalších pozemků ve vlastnictví řady dalších subjektů a není „ušito na míru“ navrhovatelce, natožpak s motivací jí jakkoliv uškodit.
99. Ve vztahu ke schůzce mezi zástupci odpůrce a zástupci navrhovatelky odpůrce uvedl, že byť se schůzka z iniciativy navrhovatelky uskutečnila, starosta odpůrce MVDr. Černý rozhodně neuváděl nic o tom, že by napadené OOP mělo navrhovatelkou tvrzenou motivaci. Obdobná tvrzení jsou smyšlená a nekorektní. Výsledky starosty odpůrce MVDr. Černého i interního auditora Ing. V. by sice vyvrátily nepravdivá tvrzení navrhovatelky, ale pro posouzení nezákonnosti a nicotnosti napadeného to odpůrce nepovažuje za relevantní.
100. Dále odpůrce zopakoval svou argumentaci k námitkám neproporcionality, účelovosti, zneužití práva, nedostatku pravomoci a rozsahu odůvodnění.
101. K námitce, podle které nebyly splněny podmínky pro pořízení napadeného OOP zkráceným postupem, pak zdůraznil, že byla podána po uplynutí lhůty pro podání návrhu, a tedy opožděně.
102. Krom toho, je podle něj podstatná chronologie procesu pořizování změny. V zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 28. 7. 2021 je uvedeno: „*V návaznosti na probíhající změnu územního plánu č. 2 KNCL se jeví nutnost projednat ve zrychleném řízení změnu č. 3 ÚP města KNCL, který by stanovila regulativy výstavby města Kostelce n. Č. l. V současné době již započaly a probíhají konzultace s dotčenými orgány státní správy (MěÚ Říčany) na upřesnění znění požadavku pro definování regulativů výstavby, tj. samotnému návrhu znění ÚP č. 3 KNCL. [...] Usnesením č. 6/5/2021 - Schvaluje a ukládá Zastupitelstvo města Kostelec nad Černými lesy schvaluje návrh na pořízení změny č. 3 územního plánu Kostelec nad Černými lesy s definováním regulativ výstavby ve 15 městě a ukládá Tomáši Královi, pověřenému zastupiteli, projednat tuto změnu s příslušným projektantem a pořizovatelem změny ÚP č. 3.*“ Již z tohoto zápisu je zjevné, že odpůrce vyjádřil vůli realizovat napadené OOP zkráceným postupem, což vyplývá z použití výrazu „*zrychlené řízení*“.
103. Z bodu 11 zápisu jednání zastupitelstva dne 9. 3. 2022 pak vyplývá: „*Změna č. 3 Územního plánu Kostelce nad Černými lesy (dále jen ÚP) bude pořízena z vlastního podnětu města dle § 55a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Změna ÚP*

*bude pořizována zkráceným způsobem. [...] usnesení č. 20/1/2022 Zastupitelstvo města Kostelec nad Černými lesy schvaluje MVDr. Jana Černého jako určeného zastupitele pro pořizování aktuálních změn územního plánu města Kostelec nad Černými lesy.“*

104. Na jednání zastupitelstva dne 7. 4. 2022 pak byl předložen návrh „Obsahu Změny č. 3 ÚP“ doplněný o stanoviska dotčených orgánů (předpokládána v § 55a stavebního zákona), přičemž na bylo mj. schváleno následující usnesení: *„Zastupitelstvo města Kostelec nad Černými lesy schvaluje návrh obsahu změny č. 3 územního plánu Kostelec nad Černými lesy jehož znění je jako příloha nedílnou součástí originálu zápisu.“* Schválený „Obsah Změny č. 3 ÚP“, který je nedílnou součástí usnesení zastupitelstva a příslušného zápisu, mj. hned v úvodním odstavci uvádí: *„Změna č. 3 Územního plánu Kostelec nad Černými lesy (dále jen ÚP) bude pořizována z vlastního podnětu města dle § 55a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen stavební zákon. Změna ÚP bude pořizována zkráceným způsobem. Změna ÚP bude pořizována s prvky regulačního plánu.“*
105. Ze shora uvedeného je pak naprosto zřejmé, že vůlí zastupitelstva odpůrce, která musela být všem dotčeným osobám zřejmá, bylo to, že změna územního plánu bude pořizována podle § 55a a násl. stavebního zákona tzv. zkráceným postupem. Krom toho, podle judikatury je podstatou pořízení změny územního plánu zkráceným postupem vynechání fáze zadání a společného jednání. V těchto fázích je přitom role veřejnosti, resp. vlastníků dotčených pozemků a staveb minimální. Pro ochranu práv vlastníka dotčeného pozemku je naopak stěžejní řízení o územním plánu spočívající v účasti na veřejném projednání a možnosti podat námitky.
106. Odpůrce je proto přesvědčen, že požadavky § 55a a násl. stavebního zákona splnil. I pokud by snad soud dospěl k opačnému závěru, neměla by taková případná vada dopad do práv navrhovatelky, která zkrácení na právech ani netvrdila.
107. Navrhovatelka v triplice namítla, že námitku týkající se postupu podle § 55a a násl. stavebního zákona uvedla již v návrhu, byť jí nevěnovala samostatný článek. Trvá na tom, že je nutné, aby v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu zastupitelstvo výslovně uvedlo, že se použije zkrácený postup. Je přitom nepochybné, že podle zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 28. 7. 2021 v usnesení č. 6/5/2021 žádná výslovná zmínka o zkráceném postupu uvedena není.
108. Dále navrhovatelka dodala, že žádosti o informaci adresovanou odpůrci pouze využila svého práva. Jejím účelem nebylo „*nadměrné zatěžování úředního aparátu odpůrce*“. Je to naopak odpůrce, kdo si od počátku počíná protiprávně. Navrhovatelka rovněž nerozumí tvrzení odpůrce, že většina návrhu má být nepřipustná z důvodu její pasivity, neboť sám odpůrce následně vyjmenovává přípustné části návrhu. Trvá na tom, že lpění na podání námitek by v tomto případě bylo ryze formální překážkou, a nikoliv racionálním požadavkem. Pasivita by jí měla být přičítána k tíži pouze tehdy, pokud by se k realizaci záměru teprve chystala. V takovém případě by bylo spravedlivé požadovat, aby detailně sledovala dění v obci. Jak již navrhovatelka uvedla ve svých předchozích podáních, její pasivita nemůže přebít vady napadeného OOP. Navrhovatelka se přitom nestaví do role generálního ochránce práv jiných osob, ale vzhledem k závažnosti vad navrhuje zrušení napadeného OOP v celém rozsahu.
109. Trvá také na námitce účelovosti jednání odpůrce. Pokud by bylo jeho úmyslem regulovat území do budoucna, netýkala by se regulace pozemku, na kterém již navrhovatelka realizovala stavební záměr. Je proto nadále přesvědčena, že se jedná o pojistku, která má

blokovat její záměr. Argumentaci odpůrce, že se jednalo o komplexní změnu, považuje za lichou, neboť napadené OOP žádné komplexní změny do území nepřineslo. Navrhovatelka připouští, že se napadené OOP dotklo i jiných vybraných území, ale nejzásadnější změna se týkala plochy SO1, v níž leží její pozemek. Fakticky tak dopadla čistě a pouze na navrhovatelčin stavební záměr, což bylo zjevně úmyslem odpůrce. Vyjádření jednotlivých členů zastupitelstva pak tento úmysl dokresluje. Závěrem navrhovatelka setrvala na námitce nedostatečného odůvodnění napadeného OOP s tím, že přesvědčivou argumentaci podle ní nepřineslo ani vyjádření odpůrce v průběhu soudního řízení.

#### **IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení**

110. Osoba zúčastněná na řízení s návrhem navrhovatelky nesouhlasí. Navrhovatelka se snaží vytvořit dojem „komplotu“ mezi osobou zúčastněnou na řízení a odpůrcem. Osoba zúčastněná na řízení však proti stavebnímu záměru brojí proto, že zasahuje do jejích práv. Proti stavbě lékařského domu, který v území chybí, nic nenamítala, navrhovatelka však se rozhodla stavební záměr změnit na masivní bytový dům, kterým vytěžuje předmětné pozemky „na dřev“ a nerespektuje práva osoby zúčastněné na řízení.
111. Námitky týkající se absence pravomoci odpůrce a zneužití práva nejsou podle osoby zúčastněné na řízení důvodné. Napadené OOP splňuje formální i materiální znaky opatření obecné povahy, je přitom běžné, že územně plánovací dokumentace omezuje své adresáty. To je jejím smyslem a účelem. Na zvolené regulaci pozemků nelze spatřovat nic nezákonného, natož pak vadu nicotnosti. Tvrzení navrhovatelky, že se odpůrce pokusil nahradit vůli stavebního úřadu je nesmyslné a opomíjí podstatu územního plánování. Navrhovatelka mohla vznést své námitky na veřejném projednání, které bylo řádné a včas oznámeno a které osoba zúčastněná na řízení zaznamenala. Tuto pasivitu nelze „dohánět“ až v soudním řízení. Pasivita navrhovatelky má naopak vliv na rozsah odůvodnění a nemožnost soudu přezkoumat jako první otázky proporcionality.

#### **V. Jednání před soudem**

112. Na jednání dne 28. 2. 2025 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a shrnuli argumenty uvedené již v písemných podáních (navrhovatelka svůj přednes zachytila i v listinné podobě, tato listina je založena na č. listu 138 až 140 spisu).
113. Dokazování soud neprováděl. Důkazní návrhy lze rozčlenit do několika skupin: (1) Listiny týkající se procesu přijetí napadeného OOP – ty jsou součástí správního spisu, jímž soud důkaz neprovádí, ale bez dalšího z něj vychází (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). (2) Listiny týkající se řízení o vydání společného povolení pro stavební záměr na pozemku parc. č. XB – z vyjádření účastníků vyplynulo, že průběh řízení a obsah souvisejících rozhodnutí je jim znám a není mezi nimi sporný, což potvrdili i při jednání. Soud tedy vyšel z toho, že se jedná o skutečnosti nesporné. (3) Listiny, jimiž navrhovatelka zamýšlela prokázat účelovost jednání odpůrce (zejm. zápisy z jednání orgánů obce či články v Černokosteleckém zpravodaji) – i v případě těchto listin účastníci při jednání potvrdili, že obsah těchto listin není mezi nimi sporný. Spornou otázkou je pouze vliv těchto vyjádření na zákonnost napadeného OOP, což je otázkou právní, k níž se soud vyjádří dále v odůvodnění. Dále soud z důvodu nadbytečnosti nevyhověl ani návrhu na provedení výslechů osob označených navrhovatelkou, neboť z výše zmíněných článků a zápisů z jednání orgánů obce je průběh veřejné debaty v obci týkající se navrhovatelčina stavebního záměru dostatečně patrný. Další důkazní návrhy účastníci nevznegli.

### V. Posouzení věci soudem

114. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále).
115. Aktivní *procesní* legitimace navrhovatelky je dána tím, že je vlastnící mj. pozemku parc. č. XB, který je regulován napadeným OOP a zároveň tvrdí, že tato regulace zasáhla mimo jiné do jejího vlastnického práva. Dotčení práv navrhovatelky napadeným OOP je tedy přinejmenším myslitelné, její aktivní procesní legitimace k podání návrhu je proto dána. Aktivní *věcná* legitimace je pak již otázkou důvodnosti návrhu, a proto se k ní soud vyjádří až dále v rámci odůvodnění.
116. Úvodem soud předesílá, že vzhledem k tomu, že řízení o podaném návrhu bylo zahájeno až po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, jeho § 307 odst. 2 o nepřipustnosti návrhu se v případě navrhovatelky neaplikuje. Nepřipustnost návrhu podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona je totiž spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny v řízení o vydání opatření obecné povahy vedeném podle tohoto zákona. Na návrh na zrušení části územního plánu vydaného podle předchozího stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) toto ustanovení nedopadá (podrobně viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, body 48–59). Neuplatnění námitek v průběhu pořizování napadeného OOP tedy nemá vliv na připustnost návrhu, nicméně v souladu s dosavadní judikaturou má vliv na otázku důvodnosti návrhu, jak soud vysvětlí dále v odůvodnění.
117. Návrh není důvodný.
118. Soud předně neshledal napadené OOP nicotným. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, „[o]becně platí, že jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jinak tomu může být u zvláštních skutkových podstat nicotnosti vymezených zákonem nebo judikaturou. Otázka, zda správní orgán mohl v opatření obecné povahy stanovit určitou konkrétní podobu omezení práv dotčených osob, je zpravidla otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, při jejímž zkoumání je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu, nikoliv otázkou nicotnosti ve smyslu § 76 odst. 2 téhož zákona.“
119. Nicotnost tedy patří k nejzávažnějším vadám a i při posuzování nicotnosti opatření obecné povahy lze vycházet z judikatury, která vymezila nicotnost ve vztahu ke správním rozhodnutím. Rozhodnutí je přitom nicotné tehdy, trpí-li „natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí [...] považovat nelze“; příkladem takových vad je „absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, a v něm citovaná předchozí judikatura).
120. Při posuzování, zda je vada závažná, je klíčová její intenzita, nikoliv to, zda ji lze přesně kvalifikovat. Podstatné je, zda vybočení ze zákonných mezí bylo dostatečně intenzivní. Různé právní a doktrinární náhledy na pojmy jako je pravomoc, působnost, či třeba právní základ, se přitom mohou značně odlišovat a pro činnost správních soudů zpravidla není potřebné do těchto teoretických rozepří vstupovat či se je pokoušet autoritativně řešit (viz

výše citované usnesení č. j. 9 Ao 37/2021-57). Má-li – v obecné rovině – určitá vada správního aktu způsobovat jeho nicotnost, musí být nejen závažná, ale také zjevná (tamtéž).

121. Rozšířený senát ve zmíněném usnesení dále konstatoval, že o takovou závažnou a zjevnou vadu by šlo například tehdy, jestliže by opatření obecné povahy vydal správní orgán, který opatření obecné povahy vydávat nemůže; nebo pokud by se opatření obecné povahy týkalo jiného úseku veřejné správy, než na kterém daný orgán vykonává svou činnost. O závažnou a zjevnou vadu naopak zpravidla nepůjde tehdy, bude-li pochybení správního orgánu spočívat v tom, že závazná pravidla stanovená v opatření obecné povahy vybočují ze zákonných mezí. Pouze v případě zásadního vybočení by mohlo jít o závažnou a zjevnou vadu, která má charakter nicotnosti. Pokud by například správní orgán do opatření obecné povahy, k jehož vydání je oprávněn, včlenil ustanovení, které by se svou povahou, ale zejména možnými dopady do právní sféry dotčených osob zcela zřetelně vymykalo zákonem předpokládanému obsahu vydávaného opatření a jeho účelu, jednalo by se o vadu způsobující nicotnost (tamtéž).
122. V nyní posuzované věci navrhovatelka dovozuje nicotnost z nedostatku pravomoci odpůrce k vydání kvazi územního rozhodnutí. Pokud by odpůrce skutečně vydal správní akt, který by byl podle svého obsahu územním rozhodnutím, byl by takový akt nicotný z důvodu absence pravomoci. Napadené OOP však takovou vadou stíženou není, neboť svým obsahem naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy a neobsahuje takové konkrétní ustanovení, které by se zřetelně vymykalo zákonem předpokládanému obsahu opatření obecné povahy. Změna regulativu zastavěnosti pozemku a míry zeleně není vztažena pouze k pozemku navrhovatelky, nebo pouze k ploše SO1 (jejímž malým rozsahem navrhovatelka argumentuje), ale obecně pro plochy SO, tedy včetně ploch SO2 a SO3, jež zahrnují řadu dalších pozemků a týkají se řady potenciálně dotčených vlastníků, které navrhovatelka opomíjí. Podle soudu se jedná o natolik obecnou regulaci (ve smyslu všeobecného dopadu na všechny pozemky ploch SO, nikoliv pouze pozemek navrhovatelky), že se nepochybně nejedná o vybočení z pravomoci odpůrce, které by mělo za následek nicotnost napadeného OOP, resp. sporné změny regulativu. Výše uvedené pak tím spíše platí pro další regulaci obsaženou v napadeném OOP, která se navrhovatelky přímo netýká, a kterou tedy konkrétně nezpochybňuje. Tvrzení, že odpůrce překročil svou pravomoc a že napadené OOP bylo zastřeno územním rozhodnutím, proto soud nepřisvědčil.
123. K rozsahu soudního přezkumu pak soud připomíná, že míra, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování, je vymezena ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb., je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle



*územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásady do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“*

124. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“
125. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).
126. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.

127. Výše nastíněný rozsah soudního přezkumu pak má rozhodující dopad i na posouzení nynější věci.
128. Navrhovatelka odpůrci především vytýká, že přijatá regulace reaguje na stavební záměr, který byl v době přijetí napadeného OOP ve fázi pokročilé realizace stavby. Má přitom za to, že se odpůrce snaží zabránit realizaci jejího záměru, přinejmenším pro případ, že by bylo druhé rozhodnutí krajského úřadu (které s formálními úpravami potvrdilo rozhodnutí o změně stavby před dokončením) zrušeno.
129. V tomto kontextu je podstatné, že napadené OOP nemá a nemůže mít vliv na již vydané povolovací akty. Regulace v něm přijatá proto nemůže zpochybnit zákonnost společného povolení ani kolaudačního rozhodnutí. Soud v tuto chvíli nijak nepředjímá výsledek řízení vedeného ve věci sp. zn. 51 A 36/2024, pokud však bylo společné povolení vydáno v souladu se zákonem, bude žaloba zamítnuta. Jinými slovy, nyní napadené OOP nemůže ovlivnit posouzení, zda byl navrhovatelčin stavební záměr povolen v souladu se zákonem, či nikoliv, ani se nijak nedotýká možnosti jej užívat. Pokud by nicméně došlo ke zrušení druhého rozhodnutí krajského úřadu, nemohlo by se tak stát z důvodů spojených s nyní napadeným OOP, ale pouze z důvodů souvisejících s přezkoumávaným rozhodnutím krajského úřadu a procesem, který mu předcházel.
130. Soud tím nepopírá, že v případě zrušení druhého rozhodnutí krajského úřadu a vrácení věci k dalšímu řízení, by již krajský úřad musel zohlednit nyní přezkoumávané OOP. Tato skutečnost (nyní pouze hypotetická) je však běžným důsledkem, který vyplývá přímo z právní úpravy, a nemůže mít vliv na zákonnost nyní napadeného OOP.
131. Související otázkou, k níž fakticky míří převážná část argumentace navrhovatelky, nepochybně je, zda mohl odpůrce při svých úvahách o obsahu napadeného OOP zohlednit, že výše popsaná alternativa opakovaného rozhodování o stavebním záměru navrhovatelky nastat může, a zda pro takový případ mohl přijmout regulaci odlišnou od regulace předchozího znění územního plánu. Soud má za to, že odpověď na tuto otázku je kladná, neboť taková úvaha a přijetí odlišné regulace *do budoucna* nevybočuje z mantinelů politické diskrece, jíž odpůrce v rámci práva na samosprávu disponuje (srov. výše body 123 a 124).
132. Skutečnost, že někteří členové zastupitelstva vyjadřovali před přijetím napadeného OOP nesouhlas se záměrem např. v Černokosteleckém zpravodaji, není důkazem o libovůli odpůrce či o zneužití práva, ale je odrazem utváření politické vůle v rámci samosprávné jednotky, jejíž jednotliví představitelé mohou mít navzájem či v případě změny obsazení orgánů obce odlišné názory. Soud souhlasí s odpůrcem, že jsou podstatné především oficiální úkony jeho orgánů (ať již jako účastníka v rámci řízení o změně stavby před dokončením nebo v průběhu pořizování nyní napadeného OOP; k nespornosti obsahu těchto listin viz výše bod 113). Na rozdíl od navrhovatelky soud v těchto krocích odpůrce neshledal vybočení ze zákonem daných mantinelů ani žádný exces, který by bylo možné označit za zneužití práva. Skutečnost, že členové zastupitelstva nesouhlasí s některým stavebním záměrem na území obce a že motivací pro změnu územního plánu může být nesouhlas obce s konkrétním záměrem, není ničím nestandardním ani bez dalšího nezákonným. Přiměřenost takové změny a dopad do práv konkrétního vlastníka pozemku je pak možné posoudit za splnění podmínek, které předvídá právní úprava a judikatura (k tomu viz dále body 134 a násl.)
133. Zneužití práva nelze spatřovat bez dalšího ani ve využití zkráceného postupu podle § 55a stavebního zákona, který je zákonem předpokládaným postupem a který má vliv především

na fázi předcházející veřejnému jednání, a nemá tedy bez dalšího dopad do práv dotčených vlastníků, jímž neupírá možnost podat námitky a účastnit se veřejného projednání (viz rozsudek ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38). Navrhovatelka ani neupřesnila, jak způsobem ji měl tento postup zkrátit na právech (k námitce, podle které nebyly splněny zákonné podmínky pro využití tohoto postupu, viz dále body 143 a 144).

134. S ohledem na skutečnost, že podstatná část námítky uplatněných v nyní předloženém návrhu se týká proporcionality přijaté regulace, je třeba zdůraznit, že podle ustálené judikatury „[n]epodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, shodně rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, bod 12).
135. Obdobné závěry zaujal Nejvyšší správní soud v mnoha svých rozhodnutích a tvoří dnes již součást jeho ustálené judikatury. Jako příklad lze uvést územní plány stanovící nový způsob využití území a omezující případnou další výstavbu nad stanovené limity hmotového objemu a výškové hladiny (rozsudek ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, bod 28) nebo vymezující zastavitelné plochy pro bydlení (rozsudek ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, bod 53), přeložku silnice (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229, body 156 až 161) a mnohé další. Ve všech uváděných případech vedlo neuplatnění námítky nebo připomínky nepřiměřenosti v průběhu pořizování opatření obecné povahy k nedůvodnosti námítky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, judikatura se ustálila na názoru, 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“ (bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Uplatnění námitek či připomínek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59).
136. Soud si je vědom, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, dovodil určitou výjimku z právě uvedeného pravidla, pokud by došlo k „zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“. Tento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá: „Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinností pořizovatele územního plánu připravovanou regulaci odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.“

137. Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit. Jak k rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „*jen v případech, 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, bod 36, viz též rozsudek č. j. 10 As 183/2016-35, body 17 a 18). O srovnatelnou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná a, jak již soud uvedl výše, neshledal v postupu odpůrce ani takový exces, který by svědčil o libovůli nebo zneužití práva, a který by tedy odůvodňoval zásah soudu i přes absenci námitek.
138. Nepodání námitek v průběhu procesu pořizování napadeného OOP má proto pro úspěšnost nyní podaného návrhu klíčový význam. Mezi účastníky řízení přitom není sporné, že navrhovatelka námitky vůbec nepodala. Zároveň navrhovatelka nezpochybňuje řádné vyvěšení oznámení veřejného projednání, které potvrzuje i správní spis. Jediným argumentem, jímž vysvětluje tuto procesní pasivitu, přitom je, že ji nenapadlo, že by byla měněna regulace vůči pozemku, na kterém již realizuje stavební záměr na základě pravomocného stavebního povolení. Tento argument však podle soudu neopodstatňuje, aby prolomil výše citovanou ustálenou judikaturu a aby posuzoval proporcionalitu přijatého řešení bez toho, aniž by k tomu dostal příležitost nejprve odpůrce. Krom toho nelze přehlédnout, že navrhovatelka je právnickou osobou, a bylo proto na ní, aby správu svého majetku činila s péčí řádného hospodáře a sledovala dění v obci, v níž vlastní nemovitost.
139. Byť je zřejmé, že odpůrce o existenci společného povolení a probíhající realizaci záměru nepochybně věděl (což ostatně ani nepopírá), bylo možné po navrhovatelce spravedlivě požadovat, aby v případě nesouhlasu s nově navrženou regulací vyjádřila výslovný nesouhlas. V opačném případě mohl odpůrce předpokládat, že s úpravou do budoucna souhlasí. Jak již soud vysvětlil výše, nyní napadené OOP se nedotýká již povoleného záměru, který navrhovatelka realizovala, ale může upravit pouze podmínky do budoucna. Z tohoto důvodu nelze automaticky přenášet polemiku navrhovatelky a odpůrce probíhající v řízení souvisejícím se zmíněným stavebním záměrem do procesu pořizování napadeného OOP, které reguluje podmínky pro případné umístění záměru a výstavbu v budoucnu. Bylo proto třeba, aby navrhovatelka odpůrci dala v průběhu pořizování napadeného OOP příležitost se k jejím výhradám k této nově přijaté regulaci vyjádřit.
140. Soud se proto námitkami proporcionality zabývat nemohl.
141. Procesní pasivita navrhovatelky pak má nutně dopad i do rozsahu odůvodnění, které bylo možné po odpůrci požadovat. Z rozsahu odůvodnění, který odpůrce učinil v rámci vypořádání námitek jiných osob, přitom nelze dovozovat, že by tak učinil ve vztahu k navrhovatelce pouze formálně. Taková námitka je pouhou spekulací. Rozsah odůvodnění vždy závisí na konkrétních vznesených námitkách. Nebyly-li námitky vzneseny, nelze spekulovat o tom, zda by byl rozsah reakce odpůrce dostatečný, či nikoliv. Pokud navrhovatelka nedala najevo, že považuje určitou otázku za spornou, a nevymezila se vůči konkrétní navrhované regulaci, nelze odpůrci vytýkat, že se takovou otázkou nezabýval. Jinými slovy, odpůrce nebyl povinen odpovídat na argumenty, které mu nebyly předloženy.

142. Za této situace bylo přípustné, aby odůvodnění napadeného OOP bylo obecnějšího charakteru a v této samotné skutečnosti nelze spatřovat jeho nepřezkoumatelnost.
143. Námitka, podle níž nebyly splněny podmínky pro postup podle § 55a a násl. stavebního zákona, se objevuje poprvé až v replice, a proto je opožděná (viz § 101b odst. 2 s. ř. s., podle kterého platí, že obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit). V původním návrhu navrhovatelka pouze tvrdila, že se jí zkráceným postupem (a tedy rychlým přijetím změny) snažil odpůrce poškodit (k této námitce se soud vyjádřil již výše, viz bod 133). Jednalo se tak o otázku zcela odlišnou od nově tvrzené námítky nesplnění zákonných požadavků pro postup podle § 55a stavebního zákona.
144. Nejedná se přitom o vadu, k níž by byl soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, neboť jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38, procesní pochybení spočívající v neuvedení odkazu na § 55a stavebního zákona přímo v rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny je vadou, která bez dalšího nemá vliv na veřejná subjektivní práva vlastníka pozemku regulovaného opatřením obecné povahy, neboť podstatou pořízení změny územního plánu zkráceným postupem je vynechání fáze zadání a společného jednání. V těchto fázích je přitom role veřejnosti, resp. vlastníků dotčených pozemků a staveb minimální. Pro ochranu práv vlastníka dotčeného pozemku je naopak stěžejní řízení o územním plánu spočívající v účasti na veřejném projednání a v možnosti podat proti územnímu plánu námitky.

## VI. Závěr a náklady řízení

145. Soud neshledal návrh důvodným a nezjistil ani žádnou vadu napadeného OOP, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
146. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměla ve věci úspěch.
147. Při úvaze o přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšnému odpůrci soud předně neopomněl závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něž se procesně úspěšnému správnímu orgánu náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává, ledaže by šlo o náklady přesahující běžnou úřední činnost. Soud proto musel zhodnotit, nakolik lze obhajobu vlastního územního plánu v soudním řízení považovat za agendu, která přesahuje běžnou činnost odpůrce.
148. Soud na jednu stranu zohlednil, že odpůrce není zcela malou obcí, na druhou stranu soud musel vzít v potaz, že odpůrce není obcí s vlastním úřadem územního plánování (§ 6 odst. 1 stavebního zákona), jeho kompetence na úseku pořizování územního plánu jsou tudíž omezené (odpůrce nebyl pořizovatelem územního plánu).
149. Rozšířený senát NSS přitom ve výše citovaném usnesení naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost. Jde o řízení o návrhu na zrušení územního plánu u obce, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Podle soudu nelze předpokládat, že odpůrce disponuje zaměstnancem, který by byl schopen územní plán kvalifikovaně obhajovat v řízení před krajským soudem. Současně po odpůrci nelze spravedlivě požadovat, aby jen kvůli této – z hlediska výkonu běžné agendy

spíše mimořádné – činnosti zaměstnával vlastního právníka. S přihlédnutím k těmto okolnostem dospěl soud k závěru, že v případě odpůrce nelze obhajobu napadeného OOP vnímat jako výkon běžné úřední činnosti, a proto je třeba náklady vynaložené za služby advokáta považovat za účelně vynaložené.

150. Soud odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši **24 232,70 Kč** sestávající z následujících částek:

- **15 440 Kč**, a to za dva úkony právní služby zástupce odpůrce učiněné před 1. 1. 2025 po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (převzetí a příprava zastoupení, podání vyjádření k návrhu; dále „advokátní tarif“), a za dva úkony právní služby učiněné po 1. 1. 2025 po 4 620 Kč (podání dupliky a účast na jednání nepřesahující 2 hodiny) podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) a g) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025,
- **1 500 Kč** jako náhrady hotových výdajů advokáta (dva režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 a dva režijní paušály po 450 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025),
- cestovné za cestu na jednání soudu dne 28. 2. 2025, které soud určil podle § 13 odst. 5 advokátního tarifu ve spojení s § 157 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a vyhláškou č. 475/2024 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2025. Z doloženého technického průkazu vyplývá spotřeba vozidla 6,2 litrů. Výše průměrné ceny pohonné hmoty podle § 4 písm. a) vyhlášky č. 475/2024 Sb. činí 35,80 Kč za 1 litr benzínu a sazba základní náhrady za 1 km jízdy je podle § 1 písm. b) téže vyhlášky 5,80 Kč. Cesta ze sídla zástupce k soudu a zpět podle předloženého vyúčtování byla dlouhá 256 km. Výdaje za cestu tedy činí **2 037 Kč**. V souvislosti s tím zástupce vyúčtoval náhradu za čas promeškaný na cestě. Podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu náleží zástupci *„náhrada za čas promeškaný v souvislosti s poskytnutím právní služby a) při úkonech prováděných v místě, které není sídlem nebo bydlištěm advokáta, za čas strávený cestou do tohoto místa a zpět“*. Odstavec 3 pak doplňuje, že *„[n]ení-li dohodnuto jinak, náhrada podle odstavce 1 činí 100 Kč za každou i jen započatou půlhodinu“*. Zástupce vyúčtoval cestu jednání a zpět dne 28. 2. 2025 v délce 7 půlhodin, proto mu soud přiznal požadovanou náhradu za promeškaný čas ve výši **1 050 Kč** (§ 14 odst. 3 advokátního tarifu).
- **4 205,67 Kč** představující 21% daň z přidané hodnoty z částky 20 027 (15 440 + 1 500 + 2 037 + 1 050) podle (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

151. Náhradu nákladů řízení soud uložil navrhovatelce zaplatit odpůrci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

152. Osobě zúčastněné na řízení soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v tomto řízení neuložil žádnou povinnost a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 1 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 28. února 2025

**Mgr. Miroslav Makajev, v. r.**  
předseda senátu